UNIVERSITÉ DE TOULOUSE --- FACULTÉ DE DROIT

CONTRIBUTION

A

L'ÉTUDE DES MUNICIPALITÉS

DE CANTON

de l'An III

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Joseph VERGUES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

CARCASSONNE

Imprimerie ANDRÉ GABELLE, Rue Victor-Hugo, 6

—

1902

CONTRIBUTION

A

l'Étude des Municipalités

DE CANTON

de l'an III

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546517_0041

UNIVERSITÉ DE TOULOUSE --- FACULTÉ DE DROIT

15561

CONTRIBUTION

A

L'ÉTUDE DES MUNICIPALITÉS

DE CANTON

de l'An III

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Joseph VERGUES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

CARCASSONNE

Imprimerie ANDRÉ GABELLE, Rue Victor-Hugo, 6

—

1902

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

MM. A. DELOUME, ✲, Doyen, professeur de Droit romain.

PAGET, ✲ Doyen honoraire, professeur de Droit romain.

CAMPISTRON, professeur de Droit civil.

WALLON, professeur de Droit civil.

BRESSOLLES, professeur de Procédure civile.

VIDAL, professeur de Droit criminel.

HAURIOU, professeur de Droit administratif.

BRISSAUD, professeur d'Histoire générale du Droit.

ROUARD de CARD, professeur de Droit civil.

MÉRIGNHAC, ✲, professeur de Droit international public et privé.

TIMBAL, professeur de Droit constitutionnel.

DESPIAU, professeur de Législation française des finances et de Législation et Economie industrielles.

HOUQUES-FOURCADE, professeur d'Economie politique.

FRAISSAINGEA, professeur de Droit commercial.

MARIA, agrégé, chargé des Cours d'histoire du Droit public français et d'histoire des doctrines économiques.

GHEUSI, agrégé, chargé des Cours de Droit Maritime et de Droit civil comparé.

MESTRE, agrégé des Facultés de Droit, suppléant.

TRINQUAT, docteur en Droit, suppléant.

MAGNOL, docteur en Droit, suppléant.

HABERT, licencié en Droit, secrétaire des Facultés de Droit et des Lettres.

HUC, ✲, conseiller honoraire à la Cour de Paris, professeur honoraire.

POUBELLE, G. O. ✲, ancien ambassadeur de France, professeur honoraire.

Président de la Thèse : M. HAURIOU.

SUFFRAGANTS { MM. TIMBAL. MESTRE.

La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

BIBLIOGRAPHIE

ALAPETITE. — Rapport sur l'Administration départementale et Communale. *Journal Officiel*, 20 Août 1896.

ANTI-TERRORISTE ou *Journal des Principes*. — Toulouse, Brouilhet et Mailhac. A paru du 19 pluviôse an III au 22 fructidor an V. (Grande bibliothèque municipale de Toulouse.)

ARCHIVES DÉPARTEMENTALES de l'Ariège, l'Aude, l'Aveyron, le Gers, la Haute-Garonne, des Pyrénées-Orientales.

ARCHIVES MUNICIPALES de Toulouse, Castelnau-d'Aude.

ARCHIVES PARLEMENTAIRES de 1787 à 1860. — Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises. 1re série, 1787 à 1799.
Imprimé sous la direction de MM. Mavidal et Laurent.

ARNOULT. — Collection des décrets de l'Assemblée nationale constituante. T. 2. Imprimé chez Caussé. Dijon, 1792. (Aux archives municipales de Toulouse.)

AULARD. — Histoire politique de la Révolution française. Paris. Colin, 1901.

BARANTE (DE). — Histoire du Directoire. 3 vol.

BAUDENS (G). — Une petite ville pendant la Révolution. *Revue des Pyrénées*. T. 3. 1891. Privat, Toulouse, et tirage à part.

BENNER. — De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales. *Le Referendum communal*. Thèse D. Toulouse 1897.

BELLANGÉ (Ch). — Le Gouvernement local en France et l'organisation du canton. Paris, Didier 1900.

BILLIARD. — Dictionnaire politique. Paris, 1841. Pagnerre éditeur. Vis Canton, Département.

BLANC (Louis). — Questions d'aujourd'hui et de demain, 1re série, p. 309 et suivantes.

BOUDON. — Les municipalités du Puy pendant la période révolutionnaire. Le Puy. Prades Feydier, 1895.

BROGLIE (Victor de). — Vues sur le gouvernement de France, p. 63 et suivantes.

Brumann. — Situation financière des communes en 1901. Rapport au Président du Conseil. 1902. Melun. (Document officiel édité annuellement).

Buchez et Roux. — Histoire parlementaire de la Révolution française. 1789-1815. Paris 1835.

Bulletin académique des Hautes-Pyrénées. — Bagnères de Bigorre sous la Révolution, par L^s Canet. Tarbes, imprimerie Croharé, novembre 1901 et suivants.

Bulletin des Lois.

Bulletin des Travaux historiques et scientifiques. — Section des sciences économiques et politiques, année 1891. Ducrocq : Attributions et influence des procureurs syndics. Année 1897, Des Cilleuls : Des conflits d'attributions dans le droit intermédiaire.

Castéras (Paul de). — Histoire de la Révolution française dans le pays de Foix et l'Ariège. Paris, Thorin, 1876.

Déramecourt (Abbé). — Le Clergé d'Arras sous la Révolution. 4 volumes. Bray et Retaux, Paris.

Duguit et Monnier. — Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. Paris 1898.

Durandeau J. — Annales révolutionnaires de deux villages bourguignons. (Villy et Massingy.) Dijon, Rey, 1897.

Duval (César). — Administration municipale et cantonale de Viry. S^t Julien, Muriat, 1883.

Duval (Louis). — Le département de l'Orne en 1799-1800. Alençon, Albert Manier, 1901.

Duvergier. — Collection des Lois.

Girardot (Baron de) — Les administrations départementales électives et collectives. 1790, an VIII, Paris, 1857, Guillaumin.

Hauriou (M). — Précis de droit administratif et de droit public général. 4^e édition, Paris Larose, 1901.
Étude sur la décentralisation. Paris, P. Dupont 1892.

Igounet (Docteur). — Histoire administrative des communes du Midi de la France. S^te Foy de Peyrolières de 1615 à l'an XII. Toulouse, librairie Delboy père 1873.

Journal des Communes. — Projet d'organisation cantonale. T. 1 page 181.

Journal le Droit. — 15, 29 Avril 1848. 8, 9 Mai 1848. Etudes sur les constitutions françaises de 1789 à 1804.

Journal Officiel.

Journal Universel et Affiches de Toulouse et du Languedoc. — Janvier 1790, Septembre 1793. Grande bibliothèque municipale de Toulouse.

Lavigne (Bᵗ. -- Insurrection royaliste de l'an VII. Paris, Dentu, 1887.

Légé (Abbé). -- Le diocèse d'Aire et de Dax ou le département des Landes sous la Révolution. 2 volumes. Aire sur Adour, 1875.

Leullier (Robert).-- Du canton considéré comme organe de décentralisation. Thèse, doct. Paris, 1897.

Libois (H).-- Les emprunts forcés de l'an IV à l'an VII. Leur application dans le Jura. Lons-le-Saulnier, Declume, 1895.

Moniteur Universel ou la Gazette nationale. -- An III. Edition originale.

Moniteur Universel. -- Années 1821, 1829, 1831, 1833, 1848, 1851.

Pandectes Françaises. -- v° canton.

Prévost Paradol. -- La France nouvelle, page 77.

Procès-verbaux du Conseil d'État. -- 1850, n° 58 et suivantes. Rapport de Vivien.

Procès-verbal de la Session du Conseil général de l'aude séant à Carcassonne. -- 3 Novembre 1790, imprimerie Heirisson. 1 volume. 1792.

Recueil de l'Académie de Législation de Toulouse. -- 1900-1901. Tome XLIX. page 72.

Réimpression de l'ancien Moniteur. -- Tome XV et XVI.

Répertoire Fuzier-Hermann. -- v° canton.

Révolution Française. -- Revue d'histoire moderne et contemporaine. Aulard directeur.

Année	Tome	
1886	10	Etudes sur Pontarlier pendant la Révolution. Jules Mailhez.
1888	14	La société populaire de Milhau après le 9 thermidor. L. Constans.
1889	15	La période révolutionnaire à Allemans. G. Dupin.
1891	20	La Révolution à Dolomieu, Isère. J. Gros.
1892	23	L'organisation judiciaire dans le Lot-et-Garonne sous la Révolution. A. Douarche.
1893	24	Un agent national à Alençon pendant la Terreur.
1894	26	Le club des Jacobins à Carcassonne. J. Mandoul.
		Le régime de la presse de 1789 à l'an VIII. Maurice Tourneux.
1895	29	Analyse du rapport de M. F. Pasquier archiviste de l'Ariège sur les archives révolutionnaires.

Année	Tome	
1897	32	Etablissement du Consulat à Toulouse en l'an VIII. Ph. Morère.
1898	34	Texte de la constitution girondine. Aulard.
	35	Application de la loi contre les prêtres réfractaires en Vendée. L. Chassin.
1901	38	Etablissement du Gouvernement consulaire dans le Var. E. Poupé.
	39	Sieyès et la Constitution de l'an III. A. Stern.
1901	40	L'exercice de la souveraineté nationale sous le directoire. A. Aulard.

Revue générale d'Administration. -- 188?, T. 2, page 160. Le projet d'organisation cantonale.

Revue des Deux Mondes. -- 15 Juillet 1872. Article de M. S[t] René Taillandier.

Rocquain (Félix). -- L'état de la France au 18 brumaire d'après les rapports des Conseillers d'Etat. 1874. Paris, Didur et C[ie] 35, Quai des Augustins.

Rossignol (Elie). -- Histoire de l'arrondissement de Gaillac pendant la Révolution de 1789 à 1800. Toulouse, Chauvin, 1890.

Rouvière. -- La Révolution dans le Gard. Nimes, 1887, 1888, 4 volumes in 12.

Sarraut (Albert). -- Le Gouvernement direct en France. Paris Th. D. 1899, et chez Arthur Rousseau.

Sciout (Lucien). -- Histoire du Directoire, 4 volumes. Paris, Firmin Didot 1900.

Taine (H). -- Les origines de la France contemporaine. T. III. Histoire de la Révolution. Paris, Hachette 1885.

Le régime moderne, T. 1, id. 1891.

Timbal. -- Cours de Droit constitutionnel professé à la Faculté de droit, de Toulouse en 1895-1896.

INTRODUCTION

Nous fûmes frappés, dès nos premières études de droit constitutionnel, des caractères tout particuliers de la Constitution du 5 fructidor an III, l'organisation du pouvoir municipal fixa notre attention plus encore que celle de tous les autres cependant si curieux à plus d'un titre. Le mot « agent municipal » inusité dans notre conception habituelle des termes administratifs, les municipalités cantonales, le commissaire du Directoire, les districts supprimés, étaient autant de dérogations à nos habitudes et aux habitudes d'alors.

Peu d'auteurs s'étaient préoccupés d'ajouter à ces mots, maintenant disparus, un commentaire détaillé : les uns y voyaient un remède futur à tous les maux causés par notre organisation actuelle, d'autres condamnaient l'institution comme incompatible avec les libertés municipales, aucun ne songeait à dire : voici qu'elles étaient les attributions précises de ces organes, voici quel fonctionnement pratique fut le leur.

Il était naturel dans ces conditions que nous tâchions d'élucider ce mystère de droit administratif, de droit constitutionnel aussi, c'est la raison de cette étude.

Nous avons voulu voir pourquoi l'organisation si compliquée de 1789 avait disparu, nous en avons demandé la raison aux faits auxquels furent mêlés ses nombreux magistrats municipaux ; ensuite aux orateurs, qui à la Convention soutinrent le projet de Constitution adopté le 5 fructidor an III.

Nous avons étudié plus loin les pouvoirs légaux conférés par la Constitution et les lois qui la suivirent aux divers administrateurs que cette Constitution avait créés.

Le fonctionnement pratique des administrations municipales, étudié dans les archives départementales de l'Aude, de l'Ariège, de l'Aveyron, de la Haute-Garonne et des Pyrénées-Orientales, a été l'objet d'un chapitre spécial.

Enfin nous avons suivi l'idée, plus ou moins déformée, de la municipalité cantonale au Parlement et chez certains auteurs ; nous avons apprécié la valeur de la Constitution du 5 fructidor, an III, à ce point de vue spécial et nous nous sommes demandés s'il était bon de souhaiter une décentralisation ayant pour base une organisation cantonale. Malgré le vif engouement d'esprits distingués pour ce genre de réforme, il nous a paru que

trop d'inconvénients y étaient attachés pour qu'il soit possible de se rallier à leur doctrine.

Nous ne pensons pas que de nouvelles institutions soient nécessaires pour qu'une Administration plus éclairée et plus satisfaisante puisse fonctionner en tenant compte à la fois du droit de l'individu et de l'intérêt de l'Etat. Nous ne pensons pas davantage que la création de nouveaux organes délibérants et l'extension des pouvoirs de ceux qui existent déjà soient un moyen efficace de garantir la liberté individuelle. Il faut songer plutôt à protéger l'individu contre le mauvais usage que les corps élus sont fatalement portés à faire de leurs attributions, usage d'autant plus possible qu'il a paru tout d'abord inutile de garantir les citoyens contre leurs représentants, les uns et les autres ayant en théorie les mêmes vues, les mêmes intérêts et le renouvellement du mandat étant du reste une sanction théoriquement suffisante.

Mais si les élus sont en communion d'idées avec une majorité aussi forte qu'on voudra le supposer, il n'est pas moins certain que les droits, les intérêts, les aspirations du reste de la société, minorité infime ou minorité distante à peine du chiffre légal de la majorité, seront à coup sûr ou mal représentés ou même sacrifiés. Or rien de tout cela n'est légitime, car, d'une part, les élus sont les représentants de tous, majorité et mino-

rité, d'autre part, en bonne justice, les droits des uns ne sont rien de plus que les droits des autres, le nombre n'est pas autre chose que la force et une société basée sur ce principe ne saurait prétendre à une vraie civilisation.

On a longtemps mis dans une tutelle des corps élus, tout le contrôle des Administrations municipales, soit au point de vue de leur gestion des deniers communaux, soit au point de vue de leur rôle en tant que représentants de l'Etat ; cette tutelle n'a pas tardé à devenir insuffisante, car, loin d'être basée sur l'intérêt des administrés, en général ou pris individuellement, elle se complique de préoccupations électorales qui la faussent, l'énervent ou la rendent arbitraire.

Il en résulte que, de plus en plus, la nécessité s'impose de donner à l'individu des moyens efficaces de se protéger contre les organes qui le représentent et qui peuvent ou dilapider la fortune publique ou ne pas tenir compte de ses droits ou commettre des erreurs ayant de lourdes conséquences (en matière d'impôt par exemple) : il faut que dans un débat devant une juridiction administrative ce contribuable lésé, ce citoyen dont le droit est violé puisse faire redresser l'erreur et au besoin punir le coupable.

C'est en ce sens, croyons-nous, que doivent être poussées les plus utiles réformes plutôt que dans une organisation cantonale, ou même régionale,

qui ajouterait aux inconvénients dont on se plaint déjà.

Nous nous sommes servis pour cette étude, pour notre premier chapitre de monographies locales publiées par leurs auteurs ou insérées dans la *Revue de la Révolution*, de journaux de l'époque et de documents originaux.

Notre second chapitre a été écrit, d'après les débats de la Convention relevés dans la *Gazette Nationale (Moniteur Universel)* édition originale. Notre troisième chapitre d'après les lois insérées au Bulletin des lois et d'après le texte de la Constitution, nous nous sommes aussi inspiré de l'excellent ouvrage de M. de Girard « les Administrations administratives et collectives de 1790 à l'an VIII. »

Les Archives départementales de l'Ariège, de l'Aude, de l'Aveyron, des Pyrénées-Orientales et de la Haute-Garonne ; les journaux conservés à la Bibliothèque municipale de Toulouse, les Archives municipales de Toulouse et de Castelnau-d'Aude ont été notre source principale pour le chapitre quatrième. (1)

(1) Je ne dois que des remerciements à MM. les Archivistes de Foix, Carcassonne et Toulouse, à M. le Sous-Archiviste de Carcassonne, qui ont mis à faciliter mes recherches la plus grande amabilité.

Enfin, c'est au *Journal Officiel*, dans l'estimable ouvrage de M. Ch. Bellangé, dans la thèse de M. Leullier et divers autres parmi lesquels l'intéressante thèse, si documentée, de M. Albert Sarraut, que nous avons puisé les matériaux du chapitre sixième.

CHAPITRE PREMIER

Causes qui amenèrent la modification de l'organisation municipale de 1789. — Les désordres des communes, leur insubordination. — Tout le monde administre. — Fatigue générale des esprits.

Les diverses constitutions qui ont régi la France, depuis 1791, n'ont modifié, que dans leurs détails, les institutions municipales et certains esprits peuvent croire que le cadre où se passe actuellement toute la vie communale a toujours été, du moins de façon nominale, ce qu'il est de nos jours. En 1791, comme en 1875, un maire assisté d'une représentation locale, désignée sous divers noms, exerce des pouvoirs à peu près pareils et, suivant que la France est soumise à un régime plus ou moins libéral, les libertés municipales sont plus ou moins grandes, du moins les administrateurs sont nommés plus ou moins directement par les administrés.

Que si, étudiant les régimes municipaux, on compare les premiers de nos actes constitutionnels on est forcément frappé, tellement est grande l'habitude des termes officiels qui désignent les pouvoirs locaux, des expressions toutes différentes employées en 1791 et en l'an III. Tandis que les premières lois

municipales créent 44.000 municipalités administrées, suivant leur population, par des officiers municipaux plus ou moins nombreux, des notables dont l'institution rappelle à l'esprit une institution analogue disparue à peine depuis 1882, un maire et, il est vrai, un procureur syndic ; tandis que l'esprit familier avec ses mots que le langage courant précise de tout ce que les incidents journaliers y ajoutent ; la constitution du 5 fructidor an III, crée au contraire des expressions nouvelles, inconnues jusque là et disparues avec elle, et la première remarque qu'elle inspire, soit que l'on établisse un rapport avec les lois de 1791, soit que l'on songe à celles de 1875 et 1884, c'est celle qui vient du petit nombre d'administrateurs donnés à toutes les communes.

Une seconde réflexion suit fatalement celle-là, c'est le déplacement du centre administratif, qui l'amène, en désaccord absolu avec toutes les dispositions légales qui précèdent ou qui suivirent. De pareilles innovations n'étaient pas sans motifs : les orateurs qui à la Convention soutinrent le projet, qui aboutit à ce résultat, les donnèrent longuement et nous les exposerons dans notre deuxième chapitre, mais nous croyons utile de nous rendre compte, par l'examen de la vie politique et administrative des municipalités disparues, des causes de leur disparition.

Tous les auteurs de monographies ou d'études sur cette première période de la Révolution française, sont unanimes à constater la vie intense, l'animation prodigieuse qui règna dans les moindres villages, dans les plus humbles petites villes, aujourd'hui

mornes sous-préfectures, chef-lieux de canton désolés où l'herbe pousse dans les rues, où la poussière et les vers rongent en paix les grands registres où la fièvre des aïeux est tout au long constatée. A ces tableaux s'ajoute une conclusion naturelle : quel mauvais génie a mis fin à cette agitation bienfaisante ? Que de regrets ne faut-il pas concevoir devant l'indifférence générale succédant à cette participation de tous aux affaires publiques !

L'examen des faits, qui provoquent chez beaucoup des regrets si intenses, donne la clef du mystère : le besoin fatal d'une réaction devait amener partout une lassitude telle que le désintéressement des affaires devait en être la suite, chacun rentrait chez soi, l'un allait à son champ délaissé pour le prétoire, l'autre à son échoppe quittée pour l'écharpe d'officier municipal... aussi bien fallait-il vivre, et délibérations, incarcérations, jugements, expéditions avec les gardes nationales, émeutes parfois, élections souvent, crainte toujours n'étaient, on le reconnaîtra, qu'un état passager, impossible à perpétuer longtemps sans un arrêt de la vie sociale.

Il faut songer que ce mouvement était loin d'être normal et, pour s'en convaincre, il suffit de rappeler brièvement ce que fut de 1789 à 1794 la machine administrative.

Dès que les états généraux eurent réalisé le besoin général de transformation, dès que les vagues espérances, qui, dans la France entière, animaient presque tous les hommes de toutes les conditions, eurent pris un corps, les institutions du régime, qu'on

sentait près de disparaître, perdirent tout crédit et toute autorité, des troubles éclatèrent un peu partout ici, l'on pillait des forêts, là on rompait des digues, ailleurs on brûlait des chartriers. Le trouble des pouvoirs était tel que la répression fut souvent impossible... seules les municipalités, avec leurs diverses dénominations, semblaient devoir survivre à la disparition de tant d'organes surannés, haïs, déjà rentrés dans l'histoire et ce fut à elles que l'on s'adressa pour maintenir quelque ordre dans cette « anarchie spontanée ».

Les premières lois, qui furent faites, instituèrent des municipalités élues et à cet embryon d'organisation s'attachèrent des attributions de toute sorte aussi variées que multiples, car, à défaut d'autres agents, il fallait bien faire appel à ces « 44.000 petites républiques indépendantes » (Ch. Bellangé, p. 10).

L'Etat dut remettre des questions vitales pour lui, telles que la levée des impôts, le recrutement des armées, la sécurité des personnes, l'exécution des lois à une autorité locale, auprès de laquelle il n'avait aucun organe, recevant de lui l'impulsion nécessaire. Il n'était pas possible que cela durât et l'on sait que la Convention dut envoyer ses membres dans les départements ce qui ajouta au malaise administratif le régime de la Terreur.

Les décrets des 12 Novembre et 14 Décembre 1789 organisaient les Municipalités d'après les principes suivants : selon sa population la commune a un nombre d'Administrateurs plus ou moins considérable, ces Administrateurs n'ont pas tous une origine et des

attributions semblables : le premier d'entre eux est le Maire, élu directement par les électeurs à la pluralité des suffrages, en second lieu les Officiers municipaux au nombre de 3, 6, 9, 12, 15, 18, 21, suivant que la Commune a 500, 3.000, 10.000, 25.000, 50.000 et 100.000 habitants, enfin les Notables en nombre double, 6 s'il y a 3 Officiers municipaux, 42 s'il y en a 21, élus comme ceux-ci au scrutin de liste, avec de très longues formalités. Telle est l'origine, n'oublions pas de mentionner un autre Magistrat, élu comme le Maire, et qui sera le Procureur-Syndic. Voici maintenant les attributions respectives de ces quatre sortes de « fonctionnaires » comme l'on disait alors.

Dans toutes les municipalités, sauf dans celles qui ne comportent que 3 Officiers municipaux, il existe un « Bureau municipal » composé du tiers des Officiers municipaux qui eux formeront le « Corps municipal ». Ce bureau dont le Maire fait partie de droit, est chargé « de l'exécution et borné à la seule régie » (art. 37. L. 14 Déc. 1789). Il est élu pour un an par le Corps municipal. Il lui rend ses comptes chaque mois. Dans les Communes où il y a trois Officiers municipaux, le Maire a seul les attributions « du Bureau ».

Le Corps municipal, le Bureau, le Maire et le Procureur-Syndic s'assemblent au moins une fois par mois, ils reçoivent les comptes « du Bureau », ils délibèrent sur toutes les affaires municipales, que le Bureau mettra à exécution ; mais toutes les affaires importantes donnent lieu à l'intervention d'un troisième rouage : le Conseil général de la Commune.

Il comprend : 1° les Membres du Corps municipal ; 2° les Notables et doit être convoqué chaque fois qu'il s'agit d'acquisitions, aliénations, impositions, emprunts, travaux à entreprendre, procès à intenter, procès à défendre si le fonds du droit est contesté. (L. 26 Nov. 89)

Le Procureur-Syndic est « chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la commune », il n'a pas voix délibérative.

Ainsi l'Administration d'une commune, comprenait :

Pour moins de	500	hab.,	1	Maire,	3	Offi. mun.,	6	Not.,	1	Proc.		
Pour moins de	3.000	id.	1	id.	6	id.	12	id.	1	id.		
Pour moins de	10.000	id.	1	id.	9	id.	18	id.	1	id.		
Pour moins de	25.000	id.	1	id.	12	id.	24	id.	1	id.	1	Subst.
Pour moins de	50.000	id.	1	id.	15	id.	30	id.	1	id.	1	id.
Pour moins de	100.000	id.	1	id.	18	id.	36	id.	1	id.	1	id.
Pour plus	de 100.000	id.	1	id.	21	id.	42	id.	1	id.	1	id.

Rappelons que l'Administration du district comprenait 12 Membres savoir : 4 composant le directoire, 8 le conseil du district, et celle du département 36 membres, 8 formant le directoire, 24 le conseil général ; 1 procureur-syndic au district, 1 procureur général syndic au département complétaient ces administrations. Mais on n'aurait là qu'une faible idée du nombre de personnes qui, de près ou de loin, collaboraient au gouvernement d'une commune.

Voici d'abord des collaborateurs possibles (art. 24, loi du 14 Décembre 1789) : les citoyens actifs de la commune pouvaient être convoqués expressément par le Conseil général de la commune, soit que ce Conseil les convoque de son gré, soit qu'il en soit

requis par le « sixième des citoyens actifs dans les communautés de moins de 4,000 âmes et par 150 citoyens actifs dans les autres ». Dans le premier cas, le Conseil général voulait avoir l'opinion des citoyens actifs ; dans le second, l'Assemblée formulera simplement un vœu, qui n'obligera pas l'Autorité municipale (1).

Voici des collaborateurs certains : on sait que dans toutes les villes, dans tous les bourgs de quelque importance, les « sans culottes » s'étaient réunis en Clubs et en Sociétés populaires. Très turbulantes, ces Assemblées empiétèrent fréquemment sur les Pouvoirs légaux des municipalités, et ces abus furent légitimés, quand les Représentants en mission prirent l'habitude de s'adresser aux Sociétés populaires, soit pour renouveler les Corps municipaux, soit pour se procurer des renseignements sur les citoyens qu'ils voulaient connaître.

Les Sociétés populaires, dit M. Aulard (2), sont composées de purs sans culottes, fondées dans une vue d'instruction populaire pour des colloques plutôt que pour des actes, les circonstances les amenèrent à agir politiquement, à se mêler directement d'administration.

« En 1793, les Jacobins d'Arles nomment eux-mêmes la municipalité.

(1) Voir Benner. De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales. Thèse, Toulouse, 1897 p. 124, 125 et suiv.

(2) Histoire politique de la Révolution, p. 350.

Le 21 Mars 1793, furent créés, dans les départements, les Comités révolutionnaires, comprenant douze membres par commune ; à côté, naquirent des Comités de salut public... les deux se confondirent souvent (F. Aulard, loc. cit.). Une loi du 17 Septembre 1793 mit la force armée à leur disposition.

La surveillance des suspects leur était attribuée. Etaient réputés suspects, article 2, loi précitée « ceux qui, soit par leur conduite, soit par leurs relations, écrits ou propos, se sont montrés partisants de la tyrannie ou du fédéralisme et ennemis de la liberté... 2. Ceux qui ne pourront pas justifier, de la manière prescrite par le décret du 21 Mars dernier, de leurs moyens d'exister et de l'acquit de leurs devoirs civiques. 3. Ceux à qui il a été refusé des certificats de civisme. 4. Les Fonctionnaires civils, suspendus ou destitués par la Convention ou ses Commissaires. 5. Ceux des ci-devant Nobles, qui n'ont pas constamment manifesté leur attachement à la Révolution. 6. Les émigrés ». C'était la codification de l'arbitraire et l'on ne saura jamais jusqu'où alla cet arbitraire, mis au service des haines locales, des jalousies de toute sorte, excité par l' « enivrement de la toute puissance » (F. Aulard).

M. Aulard dit d'eux qu'ils « dépopularisèrent la Révolution aux yeux de la postérité » ; et il cite des faits probants : à Beaucaire, trois membres du Comité ont massacré un citoyen qu'ils avaient taxé cinq cents livres. Il en fut de même à Saint-Esprit. A Moissac, le Comité se permit des exactions qui étaient de vrais brigandages. Le représentant Bô

écrivait le 24 Ventôse, de Cahors, « ce rouage si mauvais et si multiplié ne fournit que des occasions d'exercer souvent des vengeances particulières ». Mêmes conclusions du représentant Vernerey, en mission à Guéret.

Pouvait-il en être autrement? Douze ignorants, haineux, envieux, enivrés de leur pouvoir, pouvaient-ils sainement appliquer une loi aussi élastique que la loi « des suspects » ? qui donc ne pouvait être réputé ennemi de la liberté ou partisan du fédéralisme? à qui ne pouvait-on refuser un certificat de civisme, dans le but exclusif de l'incarcérer, ensuite pour n'en pas avoir ?

Nous avons eu sous les yeux les registres où étaient consignés les procès-verbaux de ces étranges inquisiteurs : il y a là les commérages les plus oiseux, des propos recueillis au cabaret, dénoncés au Comité qui informe avec soin sur la véracité de tous ces ragots.

Rien ne donne une idée plus juste de cette multitude de pouvoirs attribués à tant de rouages, qui d'ailleurs visaient tous à augmenter les leurs, que les nombreux tableaux de la vie politique des citoyens, avec les innombrables visas qui étaient alors exigés. Nous en citons quelques-uns, tirés des archives départementales du Gers. Le Représentant en mission exigeait de certains citoyens, sur lesquels il avait quelques soupçons, un tableau de leurs faits et gestes depuis 1789.

(13 Fl. II). Céridos, ex-Noble, paralysé du côté droit depuis trois ans, d'ailleurs septuagénaire,

retrace ses actes depuis 1789 et démontre qu'il fut toujours un bon républicain. A l'appui de son dire :

1° Certificat médical constatant sa paralysie ;

2° Attestation conforme de la Municipalité de Valence ;

3° De la Société montagnarde de Valence ;

4° De la Société montagnarde du district (Condom) ;

5° Du Comité de surveillance de Condom.

Toutes ces attestations étaient précédées d'enquêtes et de délibérations, il était dangereux d'être en mauvais termes avec son cordonnier, son boulanger, son boucher, etc., tous étant de purs sans-culottes, pouvaient vous refuser leur confiance et vous envoyer à l'échafaud.

Ces formalités étaient exigées pour nombre d'autres citoyens (Noel, Daydié, Larrey, etc.). Une de ces Sociétés ajoute cette note joviale « a toujours eu beaucoup de goût pour les sans-culotesses (1) ». Signalons encore de nombreuses délibérations de la Société des amis de la Constitution de Condom et de plusieurs autres communes relatives à la composition des Municipalités et même du Tribunal du district de l'Isle-en-Jourdain.

(1) Archives dép. du Gers. Une autre est une ex-Marquise en prison depuis 25 mois pour ce motif : « privilégiée, fille de privilégiée ». Et le rédacteur du tableau la concernant ajoute avec naïveté : a toujours eu des sentiments hargneux contre la Révolution.

Citons enfin, à la date du 1 Brumaire an III, une lettre du représentant en mission Mallarmé, demandant à la Société populaire régénérée de Narbonne des renseignements sur Joly, ex-administrateur du département, et Delort, lieutenant de la gendarmerie nationale. La Société répond que Delort a toujours fait preuve d'« un civisme éclatant ».

Ces exemples suffisent à montrer combien de personnes s'occupaient partout de l'administration réservée en principe aux seules municipalités. Le représentant Bentabole, dans une lettre du 24 pluviôse II, au comité de salut public, écrivait de Nogent-le-Rotrou : « Il y a une quantité de communes où il est presque impossible de trouver de quoi faire des Officiers municipaux et des notables, comment y ferait-on un comité de surveillance de 12 personnes ? »

En effet dans une commune de 400 habitants : il fallait 1 maire, 3 officiers municipaux, 6 notables, un procureur devenu plus tard l'Agent national, 12 membres du comité de surveillance, 12 membres du comité de salut public, des secrétaires pour tout cela, une société populaire ; une garde nationale avec un capitaine, un lieutenant, deux sous-lieutenants, quatre sergents, huit caporaux, 1 tambour ; un garde champêtre... on peut dire sans exagération que la moitié des citoyens actifs et quelquefois les trois quarts étaient chargés d'un service public. Encore oublions-nous le Juge de Paix, ses quatre assesseurs par commune, les rares instituteurs, les garnisaires et les guichetiers qui dans chaque bourg

étaient gardiens des prisons. Ce que font toutes ces autorités il est facile de s'en rendre compte ; dès 1791 nous les voyons aux prises avec les passions populaires, quelques-unes essaient d'une lutte inégale, d'autres prennent la tête du mouvement et nous les trouvons présidant au pillage et aux scènes de désordre. En 1791, dans le district de Gaillac, la forêt de M. de Puységur est ravagée, les autorités locales sont impuissantes.

Dans une infinité de lieux, on signale l'insubordination des gardes nationales ; elles pillent les 25 et 26 Juin 1791 le Château de Saint-Urcisse et de Montclar, le 29 celui de Tauriac, Officiers municipaux en tête. Le 16 Janvier 1792, à Cordes, éclate une insurrection, on envahit les maisons, casse les vitres, profère de grossières injures, prend trois barriques de vin. Le Maire et le Procureur arrêtèrent le pillage, mais eurent la faiblesse de présider à la distribution du vin volé. Rabastens est, pendant deux jours, envahi par des gardes nationaux des environs. Le 13 Mars, le commandant de la garde nationale de Couffouleux conduit trois à quatre cents paysans au château de St-Géry réclamer les titres de censive, ils campent dans le château, buvant et mangeant toute la nuit (1). Le 14, le Procureur syndic de Rabastens et un membre du directoire de Gaillac arrivent à la

(1) Aux frais du châtelain, cela rappelle une phrase de Taine : « selon le Jacobin la chose publique est à lui, et à ses yeux la chose publique comprend toutes les choses privées... » La Révolution, T. III. Le Gouvernement Révolutionnaire, p. 5.

tête de deux brigades de gendarmerie et de 600 gardes nationaux, ils réussissent à désarmer les rebelles, qui allaient se disperser, quand Tournal, commandant de la garde nationale de Rabastens et le curé Broquisse arrivèrent à la rescousse, firent relâcher le commandant de la garde de Couffouleux et rentrèrent en triomphe à Rabastens. Tournal fut condamné à *3 mois de prison*, quelque temps après pour un crime analogue, Escalette et Ratier furent *condamnés à mort* et *exécutés* le 12 Germ. an II. Le 17 Juin 1792, la garde nationale de Milhars arrêta, de son autorité, le curé, le maire, le procureur et un officier municipal. D'ailleurs, cette troupe d'élite insulta, le 24 Février 1793, les commissaires du recrutement : le patriotisme de ces purs sans culottes leur permettait de piller le Château de Milhars (le 17 Juin 1792), mais non de se diriger vers la frontière. Le 20 Avril 1793, 200 personnes de Puycelci, armées, le maire en tête, se portent à Riol, pillent et saccagent plusieurs maisons et le Château de Lavaur, buvant partout à discrétion. Il en fut de même à Montels le deuxième Dimanche de Pâques : les Officiers municipaux amenèrent des femmes de village en village. Le 8 Ventôse II, insurrection à Lisle, aux cris de « la religion et du pain », le district envoya deux canons et des troupes, les insurgés s'enfuirent sauf 50 trop ivres pour faire un pas. — Le Maire de Salvagnac Escalette ameute ses administrés, ils marchent sur Rabastens en demandant eux aussi la « religion et du pain ». Arrêtés par la garde de Gaillac, Escalette et Ratier furent décapités, deux

autres déportés, cinq condamnés à 3 mois de prison (1), les autres acquittés.

En Janvier 1792, critiques dans la presse de Toulouse « contre certaines municipalités *illitérées* qui peuvent avec l'appareil de la Justice se porter aux plus criminels excès ». La commune de Bauzelle sous le prétexte de droits chimériques sur des fonds de terre possédés par Mademoiselle de Nogarède, ci-devant dame du lieu, s'était permis de délibérer que ces fonds appartenaient à la commune, avait autorisé le corps municipal à en prendre possession, celui-ci s'était rendu sur les lieux accompagné de la garde nationale et y avait fait divers actes d'autorité en signe de prise de possession. Sur les protestations du Directoire de district, le Corps municipal promit de biffer la délibération et de ne plus troubler la dite demoiselle dans sa possession. Mais le temps de la récolte étant venu, la commune la cueillit, ayant à sa tête le corps municipal en écharpe et secondée par la garde nationale armée. Mais il y avait alors une répression : le Corps municipal fut suspendu et Maire, Procureur et Officiers municipaux arrêtés par la gendarmerie pendant la nuit du 12 au 13 Janvier.

Le chroniqueur ajoutait : « De pareils actes de « rigueur répétés de temps en temps *ramèneraient* « *l'ordre,* surtout dans les campagnes, où le droit de

(1) Voir Elie Rossignol. *Histoire de l'arrondissement de Gaillac de 1789 à 1800.* Toulouse, Chauvin 1890, pages 1 à 124, pour tous les faits relatifs au département du Tarn.

« piller un homme aisé, semble être un des apanages « de la liberté. » (1)

Presque chaque jour le même Journal signale des faits inouïs de pillage ou d'insubordination. A Offranville près Rouen, la municipalité s'était mis en tête de forcer tous les citoyens à assister à la messe du curé constitutionnel, et de peur de résistance désarma les citoyens hostiles. A Etampes, 800 hommes venus d'Etrechi et de La Ferté ayant à leur tête des Officiers municipaux et de la garde nationale ont taxé le blé et l'ont payé suivant la taxe : le Maire d'Etampes ayant voulu faire proclamer la loi martiale a été tué. (17 et 21 Mars 1792.)

A Auriac, la municipalité avait défendu aux parents de baptiser leurs enfants en cas de nécessité, à moins que cette nécessité n'ait été constatée par deux témoins dignes de foi ou un Officier municipal (6 Juin 1792). Le département annula cet arrêté.

Le 29 Avril 1793 un arrêté du Conseil général de Toulouse créa un Comité de sûreté générale, toujours en permanence, qui, au nombre de sept personnes au moins, « statuera sur la détention et l'arrestation des personnes suspectes, donnera les mandats d'arrêt, remettra en liberté ou renverra devant les tribunaux compétents. » Tous les citoyens étaient invités à remettre la liste des personnes suspectes. Les

(1) *Journal Universel* et affiches de Toulouse et du Languedoc, année 1792, n° 1, 18 Janvier. -- Conservé à la Bibliothèque municipale de Toulouse.

membres de ces Comités furent souvent payés de 3 à 5 francs par jour. Dans toutes les communes, même les plus éloignées des excès révolutionnaires, que nous avons signalé, ce sont des tentatives d'émeute, des conflits de pouvoirs, des arrestations en 1790 ; des réquisitions, des destitutions, la famine et des emprunts en 1792 ; l'affolement des municipalités, devant leur besogne chaque jour plus considérable, le pillage des jardins devant leurs propriétaires impuissants, l'installation de comités de surveillance, de sociétés populaires toujours consultées par les représentants en mission en 1793.

Il faut lire l'ouvrage de M. G. Baudens, *Une Petite Ville pendant la Révolution,* pour suivre pas à pas les péripéties diverses de l'existence de Castelnau de Magnoac de 1789 à l'an IV. Peu d'auteurs ont su comme lui faire revivre cette époque de fièvre, peu de monographies donnent une idée aussi juste de la répercussion de la tourmente dans un petit bourg paisible où, malgré la vivacité des jalousies, on n'allait pas jusqu'à conduire ses compatriotes au Tribunal révolutionnaire. Nous ne pouvons que renvoyer à l'œuvre de M. Baudens. Les séances nombreuses, où les municipaux anxieux agitent les cent questions qui leur sont soumises, la lutte entre le Procureur syndic et le Maire ; la municipalité défendant contre le district et le représentant Monestier les quelques sacs de grains indispensables à l'alimentation de la ville, les persécutions du district contre les Officiers municipaux, tant de faits poignants, qui rendent cette lecture aussi passion-

nante qu'instructive ne peuvent trouver place ici à notre vif regret (1). Mais nous en retiendrons les conclusions naturelles : « Cette fièvre (2), cette exaltation singulière, qui, pendant trois années, avaient agité tout un peuple, le ballotant du crime à l'héroïsme, avait transformé ses mœurs séculaires et changé en quelques heures le cours de son histoire, épuisaient les dernières ardeurs. La lassitude même de l'effort colossal engendrait l'apaisement, on se reprenait à vivre. Les prisons, les cachettes rendaient leurs hôtes... La signature de la paix hâte encore l'apaisement général. Il n'était que temps, car la lassitude de cet effort surhumain se manifestait. »

(1) Signalons l'anecdote très curieuse de cette maréchaussée, qui, après avoir saisi à de faux monnayeurs 14 écus de 6 livres, se met en devoir de remettre ces prisonniers au procureur du roi, mais renvoyée d'Anne à Caïphe c'est-à-dire au prévôt de Tarbes, et revenant enfin avec ses prisonniers mais sans les faux écus qu'elle a dû, par une singulière ironie, dépenser pour vivre durant ses pérégrinations ! Et ce prêtre devenu constitutionnel, puis pontife du temple de la Raison.

(2) « Toutes ces pages de nos registres sont pleines de vie. Nous voyons les Officiers municipaux gonflés de leur importance, empêtrés dans leurs fonctions, siègeant en permanence ou courant affairés dans la ville ; on entend les rumeurs de la foule curieuse... Puis c'est le défilé des témoins, chacun prétend en savoir plus que d'autres, tous ont été victimes. Les femmes sont intarissables ; elles déposent encore en descendant l'escalier et recommencent dans la rue leur récit aux badauds heureux de l'écouter. Tout cela s'agite, se démène, crie, parle, on croit les entendre soi-même. » Baudens, loc. cit. chap. IV.

A Dolomieu dans l'Isère, nous devons à M. Ch. Gros (1) de pouvoir suivre jusqu'en 1794 l'histoire des autorités locales. Le plus actif des élus de 1790 « c'est le procureur de la commune, paysan madré, remuant, éloquent à ses heures et qui ne se laisse pas facilement démonter. » Nous le voyons, en effet, dénoncer les délits ruraux, faire défendre qu'on donne à boire ou à manger dans les auberges pendant les offices dominicaux, requérir en faveur des chemins publics, que l'on détériore et embarrasse. Il part en guerre contre le château dont il fait biffer les armoiries, plaide contre lui, et n'est pas étranger à l'incarcération de la châtelaine dans les prisons de Grenoble.

M. J. Durandeau, dans ses annales révolutionnaires de Villy et de Massingy, nous trace le tableau de ces deux villages fort calmes au demeurant. Le premier s'empare des biens du seigneur émigré, le second voit une lutte entre le curé et l'instituteur. Le livre de M. Durandeau, curieux à plus d'un point de vue, ne nous donne pas sur ces deux villages tout ce que son titre promettait.

Au contraire, la première époque de la Révolution à Tonnerre, nous est présentée d'une façon très vivante par M. G. Moreau : les luttes soutenues par l'ancienne municipalité pour demeurer au pouvoir, contre l'élément populaire qui demandait sa dispari-

(1) *Revue de la Révolution*, tome 20. Janv. Juin 1891, p. 220.

tion ; le coup d'Etat, pour ainsi dire, consommé par le corps de ville aidé des *Chevaliers de l'Arquebuse* (1), la dissolution de cette Compagnie, la lutte entre la bourgeoisie et le parti populaire, soutenue par leur chef respectif, les querelles entre la ville et le district, montrent qu'elle était l'animation de cette commune de moins de 5,000 âmes. En décembre 1792, le parti populaire forme une société autorisée, avec peine, par le Corps municipal. Elle s'affilia, dès le 20 janvier 1793, à la société des Jacobins, « entra en correspondance avec la Commune de Paris et prit une part prépondérante aux affaires de la ville » p. 117. Le Conseil général de Tonnerre fut suspendu le 28 Avril 1793 par les représentants, Turreau et Garnier ; on vit le Procureur syndic, chef du parti populaire, demander au Département une véritable expédition contre la ville et 150 gardes nationaux d'Auxerre vinrent l'occuper pendant les élections du 5 mai. Quarante-deux « privilégiés » furent expulsés de la salle de vote, ainsi que les membres de l'Assemblée suspendue. L'élection faite, l'Assemblée dressa elle-même une liste de 32 suspects... La séance finit à quatre heures du matin, après des motions subversives telles que la déportation de tous les citoyens réputés suspects, la confiscation de leurs

(1) Il faut distinguer le Corps de ville, municipalité de l'ancien régime à Tonnerre, du Corps municipal, expression révolutionnaire qui désignait le Maire et les Officiers municipaux, non seulement à Tonnerre mais dans toute la France.

biens et la prolongation des pouvoirs du Bureau de l'Assemblée pendant trois mois. Les 9 et 12 mai, la commune destitua le Juge de Paix et en nomma un autre, il en fut de même pour les assesseurs. Mais ces élections furent cassées par le Département. Le Comité de surveillance reçut de Paris des pouvoirs extraordinaires et en profita pour faire mettre tous les suspects en état d'arrestation. L'agitation fut grande et le Département dut envoyer deux Commissaires pour « faire la paix à tout prix » : les détenus furent élargis et quelques-uns des membres du parti populaire donnèrent leur démission. Mais la lutte recommença dès que les Commissaires furent partis. Les habitants se réunissaient deux fois par semaine, en Assemblée de commune ; il y eut de violentes discussions, une deuxième société se forma et ce fut entre elles une émulation « d'exagération révolutionnaire », si bien qu'à l'une d'entre elles, un ancien prêtre fit l'éloge de Marat, qu'il compara au prophète Elie « ravi au Ciel », à Moïse, à Romulus, à Prométhée, à Hercule et à Jupiter. Ce discours fut envoyé à la Convention. Les femmes fondèrent la « Société des Citoyennes amies de la Constitution républicaine » et la femme du Juge de Paix fit à son tour l'apologie de Marat... Pendant cette débauche oratoire « on mourait de faim ». Les grains ne circulaient plus, à cause de la loi du maximum ; on dut acheter du blé et l'envoyer prendre par la garde nationale, avec deux canons, pour vaincre la résistance des municipalités, dont le territoire était traversé par le convoi et qui l'arrêtaient sans autre procédure. Pendant cette

expédition « on pilla le château de Taulay », les principaux auteurs du délit furent déférés aux Tribunaux, mais comme ils étaient membres du Club Jacobin, le Comité de salut public fit cesser les poursuites.

Des commissaires envoyés, jusque dans la Brie, pour des achats de grains rentrèrent les mains vides... on arrêtait toutes les voitures chargées de grains qui traversaient la ville... « Jamais la vie communale ne fut plus intense... Dès le matin le rappel bat dans les rues, la ville est sillonnée de gardes nationaux allant prendre leur poste, de volontaires se rendant à l'exercice. Les bulletins de la Convention, les nouvelles des armées surexcitent la fièvre patriotique... A chaque instant le son des cloches, le roulement des tambours convoquent les citoyens pour des élections, pour des enrôlements, pour la lecture des décrets de l'Assemblée. On va aux Sociétés populaires, dont les séances se prolongent une partie de la nuit, on assiste aux séances du district ou du Conseil général, tandis que sur le marché ou dans la cour des Ursulines, les femmes se battent autour de quelques sacs de blé, qu'on leur mesure avec parcimonie. De temps en temps un club sort de l'Hôpital ou des Ursulines, traverse les rues sur deux files, portant des bustes, des bannières, des branches de chêne. Les femmes se joignent au cortège, on se rend à l'autel de la Patrie et là on exécute des danses civiques en chantant la Marseillaise »...

« Les séances du Conseil général sont surtout très

suivies. On avait installé des tribunes, qui sont pleines chaque soir. Le public prend part aux délibérations, interpelle les Officiers municipaux, manifeste ses sentiments par des cris ou des applaudissements. Des dialogues s'engagent entre le Conseil et les Tribunes. Les séances sont fréquemment interrompues par des délégations du Comité de surveillance ou de l'une des Sociétés populaires : On admet les délégués aux honneurs de la séance, on discute avec eux les propositions... Tout cela ne va pas sans querelle et sans rixes quelquefois. Au milieu de ce bruit d'armes, de cette surexcitation continuelle, les esprits s'enveniment... Les partis s'attaquent dans des placards injurieux et se chansonnent réciproquement. Deux Tonnerrois ne peuvent se rencontrer sans s'invectiver, prêts à en venir aux mains. Le 3 août des troubles éclatent dans la salle même de la Justice de paix ; la querelle se continue dans la rue et des citoyens se provoquent en combats singuliers ». (G. Moreau loc. cit. p. 161 et suiv.)

Une bagarre, où il y eut des blessés, fut le signal de la persécution Jacobine, le parti populaire dit qu'il y avait eu des morts : la Commune de Paris et la Convention s'apitoyèrent, Garnier fut envoyé en mission : les prisons devinrent trop petites et s'il n'y eût pas de Tribunal révolutionnaire ce ne fut pas que le parti vainqueur ne l'eût assez demandé. Dix-sept personnes furent envoyées à la Conciergerie, le substitut de Fouquier-Tinville demanda contre eux la peine de mort, le Jury les acquitta. Au contraire Ché-

rest et Rousseau, chefs du parti populaire, furent détenus jusqu'au 9 thermidor.

Après cette date, l'apaisement n'eut pas lieu à Tonnerre, ce sont encore des dénonciations à la Convention, des arrestations, des missions de Maure, Guillemardet et Mailhe, des rixes ; chacun se mêle d'administration, les Sociétés dissoutes tentent de se reformer, c'est une agitation extrême qui ne cessa que sous le Directoire.

Nous espérons en avoir assez dit pour montrer combien cette fièvre d'intervention populaire dans les affaires communales avait lassé ceux-là même qui avaient pris la plus large part. Le citoyen le plus humble était au moins garde national et faisait partie de la société populaire, avait-il quelque influence, la langue bien pendue, des poings robustes on en faisait vite un sergent, un orateur, un notable (1).

Avait-on un cheval, on devenait dragon, courrier ou plus simplement convoyeur de sacs de grains, les charrettes allaient jusqu'aux frontières, alimenter les armées, d'autres arrivaient en pays ennemi. Les femmes étaient réquisitionnées pour la confection de vêtements pour les volontaires.

Partout des discours, des élections, des attroupements, quelquefois des émeutes ; de même que tout citoyen était soldat, tout électeur contrôlait ses élus,

(1) Beaucoup de cordonniers furent Juges de paix, administrateurs municipaux et même administrateurs du département. Citons Couderc et Barrau à Toulouse.

approuvant et désapprouvant suivant que les mesures prises plaisaient ou déplaisaient : on révoquait comme l'on avait nommé... c'était une « épuration ». La ville s'épurait elle-même, elle était alors « régénérée ». M. Baudens dit : « cela devenait du trouble mental, les cervelles se sont détraquées sous le choc des évènements ». Un même arrêté s'occupe à la fois de fêter l'observation d'un *carême civique* ordonné par le représentant Monestier et de la recherche des *mors de bride* à Castelnau de Magnoac, il était temps de mettre un terme à ce délire, la famine achevait de mettre les esprits hors de leur assiette normale.

On supprima d'abord ces sociétés populaires qui avaient fait collaborer les citoyens les plus turbulents aux affaires publiques, puis les comités de surveillance (1 Ventôse an III).

Nous verrons que les districts furent condamnés à suivre ce sort et les municipalités elles-mêmes subirent une amputation décisive. La Constitution du 5 Fructidor an III n'admit qu'une municipalité par canton, composée d'un agent élu par chaque commune. Ainsi conseil général, corps municipal, bureau, maire, procureur syndic avaient vécu : toute commune de moins cinq mille habitants n'avait qu'*un* administrateur et son suppléant « l'agent municipal » et son « adjoint ».

La Convention marquait ainsi par cette opposition entre le chiffre considérable des Officiers municipaux, créés en 1791, et le petit nombre des administrateurs qu'elle instituait, que la fatigue générale l'avait gagnée elle aussi et qu'elle voyait le remède à

l'extrême agitation, qu'elle avait souvent encouragée elle-même, dans une diminution sensible de ceux qui allaient prendre part à la gestion des affaires locales et à l'exécution des ordres de l'Etat.

Aussi bien ce minimum de magistrats était-il quelquefois difficile à trouver ; dans le département de la Haute-Garonne on dut, à plusieurs reprises, envoyer dans les communes des commissaires au frais de ces communes : nul ne voulant remplir les fonctions d'agent et d'adjoint municipal (1).

(1) L. 54. Archives dép. --- Commune d'Auzas, envoi le 24 Brum. an VII, d'un commissaire chargé de l'Administration à 100 fr. par mois, avec une garde soldée. Id. à Montréjeau à la même date.

CHAPITRE SECOND

La Constitution du 5 Fructidor an III, à la Convention : Lois municipales. -- Les travaux préparatoires. -- Les débats. -- Partisans et adversaires.

La Constitution du 3 Septembre 1791 avait divisé le territoire « en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons », chaque canton en communes. « De toutes parts on demanda des municipalités pour les villes et les villages. Et l'Assemblée vota qu'il y aurait des municipalités dans chaque ville, bourg, village ou communauté ; que les départements seraient divisés en districts au nombre de trois, six ou neuf, fixé par l'Assemblée (1) » (Girardot, p. 53). La discussion sur la division de la France s'était inspirée d'une idée unique de simplification : « Le royaume était partagé en autant de divisions différentes qu'il y avait de

(1) Réimpression de l'ancien Moniteur. Tome I, p. 329.

diverses espèces de régimes ou de pouvoirs » (Girardot, p. 20) ; il semblait indispensable à chacun de ramener à un système simple cet « inextricable chaos ».

Le Comité proposa la division « en quatre-vingt-quatre parties qui porteraient le nom de départements et seraient d'environ 324 lieues carrées chacune » (id., p. 21). Ces départements seraient divisés en neufs districts de 36 lieues carrées, comprenant neuf cantons de quatre lieues carrées. Thouret, l'auteur de ce projet, appelait ces districts de « grandes communes » ; Barnave critiqua ce plan défectueux, disait-il, parce que ces communes, trop grandes pour des municipalités, étaient trop petites pour des districts ; il ne voulait pas plus de quatre districts par département. Mirabeau voyait le défaut de cette organisation toute théorique et préconisait un système qui « rapprochât l'Administration des hommes et des choses » (Girardot, p. 39). Cent vingt départements, sans districts ni cantons, intermédiaire inutile ; la commune, ville ou village, serait en rapport direct avec le chef-lieu, qui, à son tour, communiquerait avec le pouvoir central. Ainsi la machine réduite à deux rouages essentiels, indispensables, fonctionnerait mieux et plus rapidement. Enfin, ce n'était pas le royaume qui serait divisé, mais chaque province, ce qui permettrait le respect de vieilles habitudes et la réunion d'intérêts analogues dans une même circonscription administrative : « même langage, même mœurs, mêmes intérêts » (id., p. 43).

Avec un grand sens politique, M. de Bengy-Puyvallée, député du Berry, montra les défauts des deux

projets précédents : à Mirabeau, il répondait (Girardot p. 45) « que l'ordre public et l'intérêt national exigeaient que les divisions du royaume pussent circonscrire dans un même arrondissement les diverses espèces de pouvoir, de manière que les peuples fussent soumis au même régime ecclésiastique, administratif et judiciaire; qu'un département qui ne contiendrait que 36,000 citoyens actifs formerait un diocèse de trop petite étendue ; qu'en multipliant le nombre des départements, on augmentait considérablement les frais d'administration, qui deviendraient une charge onéreuse pour les peuples ; » à Thouret « qu'une combinaison politique est impraticable, lorsqu'elle forme des divisions égales, qui donnent des résultats inégaux ; lorsqu'elle établit des corps politiques uniformes, qui ne présentent aucune uniformité dans la nature de leurs fonctions et l'importance de leur utilité » (Girardot, p. 46). Il donnait comme exemple un département du centre, avec 200,000 âmes, et un département de la Flandre, avec 1 million d'habitants; l'un et l'autre, puisqu'ils avaient un territoire de même étendue, auraient le même nombre d'administrateurs, de services principaux et auxiliaires, d'employés et, par conséquent, les mêmes frais à répartir, ici sur 200,000, là sur 1 million d'âmes : c'est-à-dire une lourde charge pour les uns, presque rien pour les autres. Enfin, prévoyant l'anarchie possible dans l'imprécision des pouvoirs accordés aux districts, il prouvait que, seule, leur subordination au Pouvoir exécutif, serait de nature à garantir la sûreté et la tranquillité publiques. Thouret, Desmeu-

niers, Target (1) défendirent le projet du Comité qui fut adopté. Arrivons à la Convention.

« Le mot Convention emprunté à la langue politique des Etats-Unis, avait alors un sens très précis, c'était le terme employé pour désigner une Constituante. En tout cas, la Convention n'eût jamais de doute sur la nature de ses pouvoirs. Dès le premier jour, elle rendit deux décrets, constitutionnels au premier chef. Elle déclara qu'il ne pouvait y avoir d'autre Constitution que celle qui était acceptée par le peuple et décreta l'abolition de la royauté » (Duguit et Monnier, p. xxvi). La nouvelle Assemblée nomma, le 11 octobre 1792, un Comité de Constitution, comprenant : Sieyès, Condorcet, Vergniaud, Brissot, Gensonné, Pétion, Thomas Payne, Barrère et Danton. Les suppléants étaient : Lavicomterie, Debry, Barbaroux, Lanthenas, Hérault-de-Séchelles, Fauchet. Le 15 Février 1793, Condorcet lut un long discours (2) exposant les vues du Comité. On sait quelle hostilité les membres avancés de la Convention manifestèrent à l'encontre de cette Constitution, demeurée célèbre sous le nom de Constitution girondine ; nous n'en retiendrons que les articles intéressant notre sujet et leur discussion dans les séances des 15-18-21-22 et 23 Mai 1793.

(1) Réimpression ancien Moniteur. T. II, p. 222, 237, 240 et T. II, p. 416.

(2) Gazette nationale du 17 Février 93, n° 48 et suivants.

Le projet était ainsi conçu : Titre I, art. 4 « chaque département sera divisé en grandes communes ; les communes en sections municipales et en assemblées primaires ». Art. 5. « Cette distribution du territoire se fera de manière qu'il ne puisse y avoir plus de deux lieues et demie de l'habitation la plus éloignée au centre du chef-lieu de la commune ». Art. 7. « Il y aura dans chaque commune une Administration subordonnée à l'Administration du département, et dans chaque section une agence secondaire ».

Condorcet, dans son discours préliminaire (1), expliquait ainsi cette série de dispositions toutes nouvelles. « Toute réunion de familles dès qu'elle est isolée, semble demander qu'un agent de la loi y veille à la sûreté commune, mais ces fonctions doivent être resserrées dans les plus étroites limites ; on ne pourrait les étendre sans s'exposer à ne pas trouver des hommes capables de les remplir, sans enlever trop d'individus à des travaux nécessaires. Un certain nombre de ces réunions premières, répandues sur un terrain dont les extrémités ne sont séparées que par un chemin de quelques heures, peuvent former des communes où le nombre des citoyens permette de trouver des hommes en état d'exercer des fonctions plus étendues »..... « Les communes deviennent alors des espèces de villes, où seulement la population est plus dispersée ». La nature en a déterminé les

(1) Gazette nationale du 17 Février 93, nº 49 et suivants.

limites, il faut qu'un individu, même faible, puisse s'y transporter commodément en un jour, y suivre une affaire et en revenir.

Par sa définition même cette « grande commune » ne serait autre que les cantons de nos jours sauf quelques modifications, pour les chefs-lieux qui ne rempliraient pas les conditions de l'article 5. La base de cette division administrative est toute rationnelle : donner à tout groupe isolé un représentant de la loi chargé des fonctions les plus utiles, parmi lesquelles la sûreté ; réunir ensuite ces groupes de sorte que les fonctions plus délicates soient dignement remplies et aussi que les divers services soient à la portée matérielle « du plus faible. »

Le Titre IV « des Corps administratifs » réglait en ses articles : 4, 5, 6, 7, 8 l'organisation, dans ses grandes lignes au moins, de ce nouvel organe : Art. 4 « L'administration de chaque commune sera composée de douze membres et du maire qui en sera le président ». Art. 5 « L'agence secondaire de chaque section sera confiée à un seul citoyen qui pourra avoir des adjoints ». Art. 6 « La réunion des agents secondaires de chaque section, avec l'administration municipale, formera le Conseil général de commune ». Art. 7 « L'administration de commune sera subordonnée à celle du département ». Art. 8 « L'organisation des municipalités et de leurs agences dans les sections, les fonctions particulières qui leur seront attribuées, et le mode de leur élection par les citoyens réunis en assemblées de sections, seront déterminés

par une loi indépendante de la Constitution ». On sait pourquoi ces lois ne furent jamais faites.

Ce n'est donc qu'un cadre que nous donne le projet girondin ; nous ne savons ni qu'elles seront les fonctions générales de cet organe nouveau, ni quel rôle joueront ses composés. Sans doute ces communes seront subordonnées au département, qui (art. 16) pourra annuler leurs actes, quand ils seront contraires aux lois et même suspendre les administrateurs en cas de désobéissance persévérante (art. 17), mais nous ignorons quelle somme de pouvoirs eût été départie aux grandes communes, quelles auraient été leurs attributions propres et jusqu'à quel point les agences secondaires auraient été « resserrées dans d'étroites limites ».

La Constitution ne nous fixe que sur le personnel assez nombreux que prévoit son Titre IV, section 1re. D'abord et à la base un agent secondaire et ses adjoints, répartis sans doute dans chaque village ou hameau, d'après le discours de Condorcet, qui veut un agent de la loi pour « toute réunion de familles dès qu'elle est isolée ». Les devoirs de ce fonctionnaire, élu à coup sûr, seront de « veiller à la sûreté commune ». Cela peut désigner un garde champêtre aussi bien qu'un commissaire de police et il est possible aussi que l'orateur, tout entier à sa conception philosophique du groupe, se soit peu préoccupé de la qualification de son « agent de la loi ». Aussi croyons-nous qu'il y a là le futur « agent municipal » que nous retrouverons, avec ce titre et des fonctions pré-

cises, dans la Constitution du 5 Fructidor an III et nous en voyons la preuve dans l'article 6 précité : ces agents réunis à l'administration municipale forment un corps délibérant le « Conseil général de la commune », de simples gardes ne délibéreraient pas ; ce sont, à quelque chose près, des agents municipaux dans l'acception que nous indiquons. Mais ils ne forment qu'un premier échelon de l'autorité administrative et, dans l'idée de Condorcet, l'échelon inférieur. Au-dessus de lui existe une administration composée de douze membres et d'un maire, son président. Choisis dans toute l'étendue de la grande commune « ils seront en état d'exercer des fonctions plus étendues ». Enfin la réunion de ces divers éléments : maire, administration municipale, agents ou adjoints à leur défaut forment un Conseil général. Il est assurément regrettable que nous n'ayons pas de détails précis sur les attributions respectives de ces divers organes de la grande commune, la discussion qui eut lieu à la Convention porta principalement sur le principe de la conservation des districts et ne nous apprend rien à cet égard. Cette discussion commença le 19 Avril ; Michel Petit s'opposa à ce que la division du territoire si utile à la Révolution soit changé ; à ce motif de gratitude, il en ajoutait un second tiré du danger de changer les habitudes du peuple, car ses habitudes, a dit Rousseau, sont sa morale ; l'honneur d'être revêtu de l'écharpe municipale entretenant, disait-il, dans tous les cœurs le courage de la Révolution et l'émulation de la probité.

Le 8 Mai un discours de Vergniaud vint approuver

le projet du comité. Robespierre (1) le 10 Mai, s'éleva surtout contre les nombreux pouvoirs du Ministre de l'Intérieur, en qui il voyait un « monstre politique » : Laissez aux communes, ajoutait-il, le droit de règler leur propres affaires ; que tous les fonctionnaires nommés par le peuple puissent être révoqués par lui sans autre motif que le droit du peuple à les révoquer. Le 15 Mai, Saint-Just demanda que le territoire ne soit plus la base d'une division politique mais bien la population ; à l'organisation de 1791, il proposait de substituer des communes de 600 à 800 votants avec un chef-lieu central ; les Administrations de département seraient remplacées par trois arrondissements. Salles, au contraire, rendant hommage aux départements, « qui avaient sauvé la France de l'anarchie », ne concevait pas que l'on touche à la division d'alors en 85 départements. Mais, faut-il une administration intermédiaire, soit de district, soit de grande commune ? Oui, en principe, car l'administration locale a trop souvent intérêt à tromper l'administration qui décide. Enfin, il faut une surveillance active dans un grand empire. Il dépose un projet aux termes duquel l'administration intermédiaire serait décrétée par la Convention qui déciderait entre les districts ou les grandes communes.

Le même jour, la Convention décida en principe que les départements seraient conservés, qu'il y

(1) Page 534, *Gazette Nationale*.

aurait un intermédiaire entre le département et les municipalités.

Le 18 Mai, Louvet (de la Somme) s'opposa au projet des grandes communes, car, disait-il, il faudra un chef-lieu qui, fatalement, deviendra le maître de toute l'Administration, ses habitants n'ayant pas à se déplacer pour voter. D'ailleurs, l'administration municipale doit se faire sous les yeux des administrés et sous *leur influence immédiate*. Si, malgré ces objections, on adoptait les grandes communes il faudrait distinguer avec soin les campagnes des villes, de peur que celles-ci n'acquièrent sur celles-là une prépondérance néfaste.

Le 21 Mai, Cambacérès soutint la nécessité de diminuer le nombre des municipalités en exigeant que chaque village ait une population de 600 habitants au moins pour en former une ; les autres se réuniraient aux voisins jusqu'à concurrence de ce chiffre. Mais, il importait d'après lui d'enlever aux municipalités la police de sûreté générale, source de grands désordres et renversement du pouvoir judiciaire. — Audouin constatant que les districts étaient inutiles et coûteux (1) en conclut

(1) Frais annuels de *service* pour le district de Carcassonne (car, il y avait autant d'Administrations de districts que de districts tandis que dès l'an VIII le préfet fit, pour l'arrondissement chef-lieu, fonctions de sous-préfet, deux chefs de bureau 1400 livres, trois commis à (400 fr.) 1200 l., loyer des bureaux du procureur syndic 100 l. — Loyer d'une maison pour la session du district, 400 l., réparations 50 l., concierge 200 l., Bois et

que les grandes communes le seraient aussi, si on salariait leurs membres, et que dans le cas contraire, seuls, les riches, pourraient remplir les fonctions municipales. Il veut des municipalités sans aucun intermédiaire, mais un petit sénat d'hommes probes dont l'unique occupation serait de maintenir le bon ordre et la paix parmi les administrateurs et les administrés. F. Meynard, au contraire, était partisan du statu quo, car les districts tempèrent l'immense autorité du département sur les communes ; à leur tour, les districts ont un contre-poids dans le département, qui les empêche d'être trop puissant vis-à-vis des citoyens. Il craignait que dans le système de Condorcet les départements n'oppriment les grandes communes et il croyait dangereuse la confusion des pouvoirs municipaux et de ceux du bureau d'arrondissement. Heureux hommes qui ne craignaient que celle-là !

La question fut tranchée le 22 Mai par la Convention qui décréta que chaque département serait divisé en districts, chaque district en cantons. Cependant,

chandelles 400 l. Lettres 240 l. Impressions 600 l. Messager 500 l. Imprévu 500 l. Total : 5840 l. — District de Narbonne 4.900 livres. — De Quillan 3.100. — Castelnaudary 3.700. — Lagrasse 2360. Le district de Quillan avait 59 communes), celui de Lagrasse 59 aussi.

Non compris les frais de premier établissement (1186 livres à Limoux).

D'après un procès-verbal de la Session du Conseil du département de l'Aude, 3 Novembre 1790, et imprimé par Heirisson 1791. — Archives départ. de la Haute-Garonne.

Guffroy n'hésitait pas à comparer les départements à un « tonneau de poudre mis dans les fondements de la République ». Rabaut-Pomier souhaitait que chaque ville de plus de 50.000 habitants soit divisée en plus d'une Administration municipale et que, dans le cas où il y aurait plusieurs administrations, il y ait une Administration générale et une particulière (1). C'était, à peu de chose près, l'opinion de Buzot qui, se souvenant sans doute de Paris, assurait que les grandes municipalités étaient plus puissantes que le département. Mais, Thuriot désirait de grandes cités où « le patriotisme conservât son énergie » et Collot d'Herbois exprimait sa pensée dans cette métaphore : « Si vous dites qu'il faut diviser Paris, c'est comme si vous disiez que, parce qu'un vaisseau est plus grand qu'un autre, vous devez lui donner quarante gouvernails. » Enfin, le 23 Mai, l'Assemblée se posa cette question : Y aura-t-il un maximum de population ? Parmi les adversaires étaient St-Just et Petit, celui-ci parce que l'émiettement avait servi la féodalité et aussi parce que Paris n'était rien, à ses yeux, auprès du Corps législatif. Au contraire, Guyomar soutenait l'affirmative, les maires de villes de 100 à 800.000 habitants lui semblaient de petits rois ; pareille administration était, d'ailleurs, au-dessus des forces d'un seul homme et enfin on devait multiplier les municipalités pour les affaiblir.

(1) C'est le germe de l'idée que nous retrouverons réalisée par l'art. 184 de la Constitution du 5 Fruct.

Reprenant une idée, déjà émise le 12 par Lanthenas, Philippaux préconisait une division en dizaines, centaines et mille, avec un chef à chacun de ces groupes. Il citait Tacite à l'appui de sa thèse et proposait de composer chaque commune d'autant de milliers qu'il eût été reconnu utile. On sait quel fut le sort du parti Girondin, mais le sentiment de tous était qu'il fallait une constitution et le Comité de Salut public fut chargé de préparer un nouveau projet. Il fut prêt dès le 10 juin 1793 et le rapporteur Hérault Séchelles en lut le rapport le même jour.

L'article 78 était ainsi conçu : « Il y a dans chaque commune de la République une administration municipale ; dans chaque district une administration intermédiaire ; dans chaque département une administration centrale. » Il fut adopté sans discussion, la Convention ayant déjà, avant la chute des Girondins, adopté en principe le maintien du district. Cette Constitution fut accueillie avec des transports d'enthousiasme, Barrère, le grand faiseur de rapports officiels, s'écriait : « La voilà cette Constitution tant désirée, et qui, comme les tables de Moïse, n'a pu sortir de la Montagne Sainte qu'au milieu des foudres et des éclairs. » Ajournée d'abord pour laisser la place au Gouvernement révolutionnaire (10 octobre 1794 — 27 juillet 1795), elle fut ensuite ajournée comme impraticable ou plutôt comme contenant tous les « éléments de désordre », comme l'organisation de l'anarchie. A la vérité, elle effrayait les conventionnels, que la grande terreur avait transformés en ennemis de Robespierre et des autres

terroristes, aussi, après les deux tentatives Jacobines du 12 germinal an III et du Ier prairial, quand l'insurrection fut définitivement vaincue, abandonna-t-on tacitement ces « tables de Moïse » et une commission de onze membres fut chargée de préparer des lois organiques destinées à « faciliter la marche de la Constitution ». Cet euphémisme était compris de tous.

On était tacitement d'accord sur un point : c'est que la Constitution de 1793 serait écartée. C'est dans cet esprit que le comité des Onze rédigea le projet et quand le 5 messidor Boissy d'Anglas monta à la tribune pour prononcer le discours préliminaire, au nom des Onze, il fut accueilli par de vifs applaudissements. Il exposa, dit le *Moniteur Universel*, (1) dans un discours qui a duré près de trois heures, les principes qui ont guidé la commission dans son travail. Nous devons rappeler brièvement quelques idées essentielles de ce discours.

« Le but d'une grande nation, disait-il, est de jouir dans le calme du fruit de ses travaux et des sacrifices qu'elle s'est imposés... C'est aujourd'hui que vous devez réaliser cet espoir du peuple français en fixant d'une main hardie le terme de ses agitations trop prolongées... Enfin l'heureuse époque est arrivée où cessant d'être les gladiateurs de la liberté, nous pouvons être ses véritables fondateurs... Vos délibérations ne sont plus enchaînées par la tyrannie des

[1] N° 298. Octidi 8 messidor an III, n° 281 et suiv.

décemvirs, elles ne seront plus égarées par la démagogie de leurs complices. » Mais il faut s'inspirer de l'expérience : « parcourons le vaste champ de notre révolution, que cette expérience si coûteuse ne soit pas perdue pour vous... *nous avons consommé six siècles en six mois.* » La Commission a examiné la Constitution de 1793 rédigée par des intrigants (Saint-Just, Hérault de Sechelles), dictée par la tyrannie et acceptée par la terreur « elle n'est que la conservation formelle de tous les éléments de désordre, l'instrument préparé pour servir l'avidité des hommes cupides... Nous vous déclarons tous unanimement que cette Constitution n'est autre chose que l'organisation de l'anarchie et nous attendons de votre sagesse, de votre patriotisme et de votre courage qu'au lieu de vous abuser par de vains mots vous saurez, après avoir immolé vos tyrans, ensevelir leur odieux ouvrage dans la même tombe qui les a dévorés. »... Les journées de prairial auront démontré le danger d'un recueil de lois qui autorisent les insurrections partielles. »

Tels sont les principes, les bases de la Constitution, aussi voit-on préconiser par la Commission la dualité des Chambres, qui avait été repoussée avec horreur, comme une tendance aristocratique, si bien que le 20 février 1793 un projet de sectionnement en deux Chambres du Corps législatif, paru dans le *Moniteur,* avait amené à la tribune un représentant indigné, Amar, qui dénonçait ce délit et en réclamait l'auteur. La Convention deux ans plus tard applaudissait à la comparaison de Boissy d'Anglas disant que les

deux conseils seraient l'un la *pensée*, l'autre la *raison* de la République... elle applaudissait aussi les considérations sur le Pouvoir exécutif : « autrefois il était la force du trône, aujourd'hui il sera celle de la République ».

De même les formes extérieures, l'apparat du pouvoir, qui, en 1793, n'étaient même pas venus à l'idée des conventionnels, sont favorablement accueillis et ceux-là même, qui avaient siégé en sabots et en carmagnole, approuvèrent les costumes, les gardes, les messagers d'Etat, qui, dans le projet des Onze, devaient être la marque distinctive de l'Exécutif. « Peut-être, dit Boissy d'Anglas, l'enceinte de cette Assemblée n'eût jamais été forcée par les brigands si chaque représentant du peuple n'eut été tenu de n'y paraître jamais qu'avec le costume de ses fonctions ». Aussi ne doit-on pas être surpris que l'administration départementale soit modifiée dans le même esprit ; nous ne pouvons mieux faire que de citer ici les expressions même de Boissy d'Anglas (1) : « Les membres de l'Assemblée constituante combattus entre le désir de conserver le trône et celui de le miner sourdement, entre la crainte de lui laisser prendre trop de pouvoir et celle de ne pas consolider assez son autorité, avaient cru devoir établir dans chaque département une autorité secondaire assez forte pour résister aux usurpations du monarque ; mais ils ne virent pas en même temps que ces corps qui, par la nature de leurs fonc-

[1] *Moniteur Universel* n° 283, 284 p. 1141 col. 1 et suiv.

tions devaient leur être subordonnés, ou seraient en opposition avec lui, ce qui paralyserait l'exécution, ou lui prêteraient leur appui, ce qui préparerait l'accroissement de son pouvoir ; ils ne pensèrent pas que toute autorité quelconque tendant nécessairement à s'agrandir, des corps administratifs nombreux, nommés par le peuple, chargés de fonctions qui les en rapprochent, sans « cesse éloignés du centre commun du pouvoir national, pourraient conspirer aussi et rivaliser avec les pouvoirs de la nation, surtout dans un ordre de choses où ces pouvoirs étaient continuellement en guerre ». Et plus loin : « Les Directoires étaient trop nombreux, les Conseils généraux étaient inutiles. Les premiers délibéraient au lieu d'agir, les seconds ne se réunissant que pendant un mois, n'apportaient que des notions superficielles, ne pouvaient qu'entraver la marche du Directoire et ne se retiraient effectivement qu'après avoir consumé un temps précieux en de longues et inutiles discussions, assez ordinairement générales et politiques... Si l'administration suprême de la République est confiée à cinq personnes, pourquoi l'administration secondaire de chaque département en nécessiterait-elle un plus grand nombre ? Pourquoi surtout quand l'exécution doit être simple et rapide organiseriez-vous des corps délibérants, tourmentés du besoin de faire des lois, établissant par leurs arrêtés autant de législations diverses qu'il existe de départements et s'écartant presque toujours du véritable but de leur institution et de cette unité de principes si nécessaires à tout Gouvernement... ?

Les 547 districts, les 44.000 municipalités étaient une superfétation dangereuse. Cette immensité d'administrations toutes agissantes à la fois dans des directions contraires, presque toujours sans subordination, était dans le corps politique un germe d'anarchie et de mort.

Tantôt, comme la Commune de Paris, les grandes municipalités rivalisaient avec le pouvoir supérieur, tantôt elles se coalisaient entre elles pour attaquer ou pour défendre tel ou tel Pouvoir national. Ici c'était une administration qui encourageait l'Assemblée législative à attaquer la Constitution d'alors, ailleurs c'en était une autre qui blâmait les événements du 20 Juin... Depuis lorsque l'anarchie a pris un caractère plus grave, nous en avons vu plusieurs vous demander avec courage des lois assez fortes pour la réprimer ; tandis que d'autres félicitaient vos tyrans sur les succès de leurs premières tentatives... Au lieu de tant de municipalités nous vous proposerons d'en établir une seule dans chaque canton. Ce changement était réclamé même avant la fin de l'Assemblée constituante ; il fut rappelé à l'Assemblée législative. Votre premier Comité de Constitution l'avait adopté ; et si la Constitution de Robespierre le proscrivit impérieusement, c'est qu'elle avait besoin d'un système qui organisât l'anarchie. Au moyen de cet établissement les districts deviennent inutiles et nous vous proposons de les supprimer... Les municipalités de canton seront formées d'un membre pris dans chaque commune, lequel sera chargé en particulier d'une partie

de la police... Les grandes cités seront divisées en plusieurs communes ».

La discussion du nouveau régime municipal commença le 22 messidor, parmi les adversaires du projet (1) Delahaye, Eschasseriaux le Jeune, Goupilleau de Montaigu, Boudin, Dormay prirent la parole contre l'article 3 du projet disposant « chaque département est distribué en cantons, chaque canton en communes. » Sallengros, Daunou, Mailhe, Berlier, Boissy d'Anglas, Fermont, Lacroix soutinrent les idées du Comité des Onze. Le 4 thermidor fut discuté l'article X du Titre VI qui, dans les termes suivants (2) : « Le pouvoir exécutif nomme auprès de chaque administration départementale et municipale, un Commissaire qu'il révoque lorsqu'il le juge convenable, ce Commissaire surveille et requiert l'exécution des lois », donnait aux municipalités nouvelles un organe nouveau par son origine. Dubois-Crancé, Gossuin, Lacroix combattirent le projet qui fut défendu par Gaston, Daunou, Thibaudeau et Lanjuinais. Nous verrons, d'après le compte-rendu officiel de la Convention, les opinions des uns et des autres, en faisant une large part aux citations qui nous donneront l'avantage de ne pas dénaturer ou affaiblir les arguments de chacun.

(1) *Moniteur,* n° 292, p. 1177.

(2) *Moniteur,* n° 310, 10 thermidor, III.

1° Discussion de l'art. 3 du projet

a) **Les Adversaires.** — Delahaye (1) objectait que si la Commission voulait, d'après le principe de Rousseau, diminuer le nombre des autorités qui use la force du Gouvernement, elle parait à un inconvénient par un autre, puisqu'elle leur substituait une plus grande multiplication de chefs-lieux de cantons, que le pouvoir exécutif pourrait encore moins surveiller. « Selon moi, ajoutait-il, il faut conserver l'institution des districts soumis aux départements. Aux districts seraient soumises les municipalités, chefs-lieux de canton. A celles-ci, les communes administrées dans les choses simples par agent spécial résidant sur le lieu, sous l'inspection des municipalités. Voilà les gradations décroissantes ». Eschasseriaux le Jeune (2), entrant dans un examen de l'institution nouvelle, au point de vue pratique, craignait que le service de ces administrations étant gratuit et pénible, peu de citoyens voulussent laisser leurs propres affaires et se livrer à des dépenses. Seuls, les riches accepteront ces fonctions ; d'où, une inégalité regrettable. De plus, il sera difficile de trouver des

(1) Avocat. Avait voté la réclusion du roi et son bannissement après la guerre, combattit la Montagne, fut mis hors la loi après thermidor, obtint la suppression des certificats de civisme. Royaliste sous le Directoire et sous l'Empire.

(2) Docteur en médecine de la Faculté de Montpellier ; opinions modérées, ne siègeait que depuis le 31 août 1793.

administrateurs assez instruits pour expédier des affaires délicates puisqu'il était déjà difficile d'en trouver pour les districts, que sera-ce pour les cantons qui exigeront cinq ou six fois plus de personnel ? Fallait-il ajouter que cette multiplication d'agents secondaires accroîtrait considérablement les dépenses ? Enfin, les administrations n'étant pas sédentaires les affaires auront un cours peu suivi. Cette opinion fut celle de Goupilleau de Montaigu (1). « Il est certain, disait-il, qu'il faudra plus d'administrateurs instruits que dans le système actuel et que vous n'en trouverez pas assez dans les cantons : ou bien ils ne seront pas assez riches pour employer gratuitement une aussi grande partie de leur temps et, dès-lors, vous éliminerez une classe respectable d'hommes de ces fonctions publiques ». Deux commis par canton seront suffisants d'après la Commission, un département de 50 cantons emploiera donc 100 commis.

Boudin (2) remarqua que, dans son département, on ne trouverait personne pour composer ces municipalités cantonales. Enfin, Dormay (3) se montra favorable aux districts avec lesquels, disait-il, on

(1) Ardent ennemi des prêtres et des aristocrates ; avait voté la mort du roi ; le 18 brumaire cria à Aréna : frappe le tyran ; Bonaparte l'en récompensa en le laissant dans une retraite absolue.

(2) Avait voté contre la mort de Louis XVI ; attaqua vivement les Montagnards après thermidor ; retiré de la vie politique en 1797.

(3) Suppléant ; ne siègeait à la Convention que depuis la mort de Saint-Just.

aurait plus d'unité dans l'action. « Une seule administration composée de quelques hommes instruits, continuellement occupés de leurs fonctions et à laquelle on ne donnerait que les mêmes attributions qu'à celle du canton, opèrerait d'une manière plus uniforme et plus prompte, que dix ou douze administrations composées, pour la plupart, de citoyens insuffisamment instruits dans la partie administrative et qui ne pourraient s'occuper de la chose publique que momentanément, après un déplacement désagréable et dispendieux. Trois ou quatre administrateurs et huit commis peuvent faire le travail de vingt employés de cantons. — En résumé : 1° multiplicité d'administrations ignorantes, difficiles à surveiller, coûteuses ; 2° difficultés de recrutement pour les administrateurs, soit à cause de l'éloignement, soit à cause de la délicatesse des fonctions... Tels étaient les reproches principaux faits à la nouvelle institution. Nous aurons à nous demander ultérieurement ce qu'il y avait de fondé dans ces griefs.

b) **Les Partisans.** — Sallengros (1) s'était ainsi exprimé : « J'appuie autant qu'il est en moi que la France soit distribuée en départements et que ceux-ci soient immédiatement divisés en administrations de communes ou de cantons et certes il y a longtemps

(1) Avocat au Parlement de Flandre, élu en 1791 ; avait voté la mort de Louis XVI. Travailla dans les Comités de travaux publics, rentra dans la vie privée après la session de la Convention, exilé en 1816, mourut quelques mois après.

que je suis convaincu, pour ne rien dire de plus, de la parfaite inutilité des districts et du bénéfice immense que la nation aurait retiré ou retirera de la vente des domaines nationaux si on l'avait faite ou si on la fait par exemple au chef-lieu de canton. » Mailhe (1) avait, en peu de mots, caractérisé le rôle des districts, qui seraient réduits à donner de simples avis, puisque l'on voulait faire les départements puissants et par conséquent ralentiraient la marche des affaires. Répondant à Giraut Pouzol, qui demandait comment serait faite la police, Berlier (2) indiqua que dans les petites communes ce soin incomberait à l'agent municipal et à son adjoint. Développant la pensée de la Commission, il donna les grandes lignes des municipalités cantonales.

Un seul agent par commune sera plus facile à trouver que les 6 ou 8 officiers municipaux qu'exige la Constitution de 1791 ; ils se réuniront au chef lieu et formeront l'administration du canton avec un président élu dans toute son étendue. Il est à présumer que le peuple ne choisira pas les plus ineptes. Quant aux frais ils seront minimes, deux

(1) Homme de loi à Toulouse, chargé du rapport sur la mise en accusation de Louis XVI, vota la mort ; après le 9 thermidor se signala parmi les partisans de la réaction ; le 18 fructidor il fut déporté, rappelé par les Consuls, fut avocat à la Cour de Cassation. Exilé en 1816, rentra en France en 1830 et mourut en 1834.

(2) Avocat, avait voté la mort de Louis XVI, conseiller d'Etat après le 18 brumaire, comte de l'Empire, exilé en 1816, rentra en 1830 et fut membre de l'Institut.

commis suffiront pour tout le canton. L'honneur du choix suffira à fournir de nombreux candidats aux fonctions municipales. Enfin comme il y aura peu d'affaires elles seront activement expédiées.

Boissy d'Anglas se plaça au point de vue politique. Les administrations départementales étaient jadis composées de 36 membres pour contrebalancer l'autorité royale ; à leur tour un contrepoids leur était nécessaire, les districts en faisaient l'office. Aujourd'hui les administrations n'étant plus que de cinq membres au plus, les districts deviennent inutiles. D'ailleurs on diminuera le nombre des employés qui étaient d'environ 88.000 avec les 44.000 municipalités et qui pourront être réduits à 12 ou 15.000. Il faut donc supprimer des rouages inutiles, des corps dangereux et donner ainsi à l'administration une marche plus facile.

A Fermont les districts paraissent inutiles, depuis l'abolition de la royauté : les nouvelles administrations s'assembleront les jours de décadi, ainsi sans perte de temps les affaires iront plus vite.

Daunou parla au nom de la Commission : « La solidité du Gouvernement s'accroît quand les autorités sont plus respectées, quand leur subordination est mieux garantie, quand leur action devient plus directe et moins compliquée. Or en supprimant les districts, les autorités seront plus respectées, car elles seront moins nombreuses et c'est le nombre qui avilit. » Elles seront mieux subordonnées et plus concordantes, car l'Administration du district à une existence obscure, indécise, comprimée et aboutit à la

domination des villes par les campagnes. Le Directoire exécutif aura avec les diverses localités de la République une correspondance moins embarrassée et des relations plus sûres ; les éléments du corps social seront plus rapprochés de lui. « Supprimant les districts vous avez moins de délai, moins de lenteur dans les affaires, d'abord parce que les délibérations sont moins longues quand le nombre des délibérants est plus resserré, ensuite parce qu'il y aura un intermédiaire de moins. » Moins de déplacement pour les administrés qui trouveront au canton ce qu'ils trouvaient au district. Les agents auront trois ou quatre fois par mois tout au plus deux lieues à faire, pour se réunir à leurs collègues, tandis que dans les communes actuelles les officiers municipaux font d'éternels voyages vers l'administration du district ; plus de ces missions des administrations inférieures vers les supérieures. Les administrateurs de canton ne recevant pas de salaire ce sera une économie. Lacroix fit valoir quelques considérations du même genre. « L'expérience a prouvé que dans les communes un peu considérables l'autorité des districts s'éclipse devant celle du corps municipal. » Pour les petites communes : « Le district forme une autorité colossale qui écrase celle des officiers municipaux et cette autorité pèse d'autant plus sur les administrés qu'elle est à peu près toujours concentrée dans la main du procureur syndic dont souvent la morgue et la dureté ne rappellent que trop aux simples habitants des campagnes l'administration tyrannique des subdélégués. » En résumé : 1° Moins de fonctionnaires,

un rouage supprimé, une correspondance plus facile avec les pouvoirs supérieurs ; 2° La suppression de corps souvent trop puissants, désormais sans attributions ; 3° La nécessité de restreindre les corps délibérants dans un but de plus prompte administration, furent les principaux avantages vus et mis en lumière par les orateurs. Nous pouvons constater déjà que plusieurs de ces arguments avaient été développés lors de la discussion Girondine notamment dans le discours de Condorcet.

2° *Discussion sur l'Institution des Commissaires du Pouvoir exécutif*

Un fonctionnaire chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois n'était pas une nouveauté dans les lois constitutionnelles. Les municipalités dès le début avaient eu leur Procureur syndic, de même que les directoires de district et ceux du département, mais ces procureurs étaient élus, comme les administrations auprès desquelles ils siégeaient. Le projet de Condorcet, article 15, essayait une timide innovation. « Le Conseil exécutif choisira dans chaque administration de département, parmi les membres qui ne seront pas du Directoire, un commissaire national chargé de correspondre avec le Conseil exécutif et de surveiller et requérir l'exécution des lois. » On combinait de la sorte le choix populaire avec le choix par l'exécutif. Il n'est pas question d'un Commissaire élu, ou nommé par l'exécutif, dans la Constitution du 24 juin 1793, mais la Convention,

dans la période terroriste et en dehors de ses nombreux représentants en mission, ne put pas se contenter des procureurs élus et le 14 frimaire an II les procureurs syndics élus furent remplacés dans les départements districts et communs par des « agents nationaux » nommés par la Convention ou par ses représentants. Ils héritèrent, surtout après floréal an II, des pouvoirs des représentants en mission et furent en correspondance directe et active avec les Comités de Salut public et de Sûreté générale (1). On pouvait donc craindre que la proposition des Onze tendant à créer sous un autre nom des « agents nationaux » ne fut mal accueillie par tous, puisqu'aux uns elle rappellerait une institution de la plus sanglante époque de la Convention, et qu'aux autres elle serait suspecte par son origine non élective.

a) **Les adversaires.** — Dubois-Crancé observa que, salariés, ces commissaires seraient une trop lourde charge pour la nation ; il en contestait l'utilité dans l'ordre administratif et se demandait si l'institution des procureurs généraux élus par le peuple ne serait pas préférable. Gossuin (2) avait peur que ces places

(1) Voir un des nombreux questionnaires qu'ils adressaient aux Comités locaux de surveillance, cité plus haut, chap. 1er.

(2) Gossuin, modéré, n'avait pas voté dans le procès de Louis XVI, étant alors en mission, après le 18 brumaire fut du corps législatif et plus tard administrateur des forêts nationales.

ne soient plus souvent données à la faveur qu'au mérite ; et que le Gouvernement ne put que difficilement faire de bons choix dans les contrées éloignées. Comment pourra-t-il répondre d'agents qu'il n'aura pu connaître d'avance ? Aussi proposait-il qu'ils soient nommés à temps, sur une liste de candidats envoyée au Pouvoir exécutif par le département. Plusieurs membres lancèrent cette interruption : « Et la responsabilité » ? Mais Charles Lacroix (1) devait employer les termes métaphoriques qu'affectionnaient les orateurs d'alors : « Il faut, dit-il, que la Constitution soit exécutable ; cet article ne peut s'exécuter sans nuire essentiellement au bien du peuple. On vous a déjà dit qu'il était impossible que le pouvoir exécutif connut dans les cantons éloignés les citoyens les plus capables de remplir ces fonctions ; si au contraire ils sont envoyés par le Gouvernement, ce sera livrer les départements et surtout les cantons à des tyrans sulbalternes qui ne pourront jamais faire le bien par ignorance des localités et de l'esprit des habitants. Vous pouvez décréter que les corps électoraux formeront des listes de citoyens parmi lesquels le Gouvernement choisira ses commissaires. Adoptez, citoyens, cette proposition, si vous voulez délivrer les simples habitants des campagnes de ces *vautours* qui viendraient, au nom du pouvoir exécutif, dévorer leur

[1] Avocat, conventionnel, avait voté la réclusion de Louis XVI, mourut sous la Restauration président du Tribunal de Bellac.

substance. » Après le discours de Daunou, parlant de la même idée, mais l'exprimant en termes moins héroïques, il proposait de s'en remettre aux administrations centrales, puisqu'elles étaient responsables, du soin de choisir ces commissaires.

b) **Les Partisans.** — Gaston (1) ne donnait qu'une raison mais excellente : « c'est qu'enfin le Gouvernement est responsable de l'exécution des lois et que par conséquent il doit choisir ses agents ; autrement ne serait-il pas ridicule de confier la garde d'un trésor à quelqu'un qui ne serait pas connu du propriétaire ? Ce furent Daunou (2) et Thibaudeau qui prononcèrent sur cette question les discours les plus importants. Le premier expliquait ainsi le but de la Commission. « Cet article tient à l'idée que votre Commission s'est faite de la vaste étendue de puissance qu'il convient d'attribuer au Gouvernement dans une République de vingt-cinq millions d'hommes. » Jadis cette force était au service d'un seul ; elle eût tendu à entraver la Révolution ; aujourd'hui rien de tout cela. « En 1790, les ennemis de la Révo-

(1) Juge de paix à Foix, élu en 1791 membre de la Convention, avait voté la mort de Louis XVI. Prit parti le 31 mai 1793 contre les Girondins, avait voté contre toute modification à la Constitution de 93.

[2] Ancien oratorien, avait voté contre la mort du roi, emprisonné jusqu'au 9 thermidor, avait beaucoup d'amis, fut professeur en 1819 au collège de France, mourut pair de France en 1839.

lution reprochaient aux patriotes d'avoir imaginé un pouvoir administratif distinct du Gouvernement et contraire aux théories les plus saines, jusqu'alors établies sur la nature de l'état social. Aujourd'hui la création d'un si étrange pouvoir ne trouverait plus son excuse dans le besoin de renverser un trône, elle ne serait qu'un germe d'anarchie, qu'un principe de dissolution. » Et l'orateur, allant beaucoup plus loin, ne craignait pas de dire, devant cette Assemblée deux ans auparavant si méfiante de tout autre pouvoir que celui que donnait une élection : « Peut-être que dans la rigueur des principes il faudrait attribuer au Directoire exécutif le choix de tous les administrateurs locaux qui ne sont en effet que ses agents, qui ne doivent être que ses organes ». Par respect pour les habitudes contractées durant la Révolution, nous nous sommes bornés à demander pour le Gouvernement d'être représenté comme il le voudra. « Citoyens, le Gouvernement doit être partout, il doit tout voir avec netteté, tout apprendre rapidement, tout connaître avec certitude ; il doit être en quelque sorte sensible en chaque point du territoire de la République ; vous ne pouvez donc lui refuser des commissaires ; vous ne pouvez le priver du droit de les choisir, de les destituer à son gré, car à *proprement parler ce n'est point avoir d'agents que d'avoir ceux dont on ne veut pas* ». Le Commissaire du Directoire devant être pris parmi les citoyens domiciliés dans le canton (ou le département), le Gouvernement ne pourra distribuer ses créatures dans tous les can-

tons. Thibaudeau (1) prit la parole après Ch. Lacroix ; son discours fut assez long ; mais, au risque d'abuser des citations, nous tenons à en donner de nombreuses. Aussi bien est-il plus intéressant de donner la pensée tout entière d'un orateur que de la défigurer par de brèves analyses. Cet article tient essentiellement à l'organisation du Pouvoir exécutif. « Je ne le vois pas seulement, dit-il, dans le Directoire mais encore dans les Administrations départementales et municipales. Ces autorités sont ses agents nécessaires et ne sont pas autre chose ». Sans doute le Pouvoir exécutif est entreprenant parce qu'il est toujours actif, il tend toujours à accroître son pouvoir parce qu'il dispose de la force, « c'est presque toujours par ses usurpations que périt la liberté ».

Aussi Thibaudeau s'opposera-t-il à ce qu'il ait une part active dans la formation de la loi et une influence quelconque sur le Corps législatif. « Mais il faut lui donner toute la force qui lui est nécessaire pour qu'il puisse remplir l'objet pour lequel il est institué ». La question posée dans l'article x revient à celle de savoir si « vous voulez donner un Gouvernement à la France, et établir un ordre social quelconque... car

(1) Fils de Thibaudeau, le Procureur général syndic de la Haute-Vienne, avait voté la mort de Louis XVI. Montagnard, mais n'avait pas fait partie du Club des Jacobins. Pendant la Terreur, s'était occupé des questions d'Instruction publique. S'était montré modéré après le 9 thermidor, mourut sous Napoléon III, Sénateur et Grand Officier de la Légion d'honneur 1854 .

si cette faculté est refusée au Gouvernement, je ne vois plus en lui qu'un corps sans bras qui conçoit, qui veut, mais qui s'agite en vain pour agir, qui excite le rire ou le mépris de tous ceux qui voient son impuissance et qui finit par tomber sous les coups du premier qui voudra l'attaquer parce qu'il n'a aucun moyen de défense». Si cet article est rejeté, l'action du Pouvoir exécutif qui doit être prompte et rapide sera subordonnée à chaque instant à la volonté des administrateurs, à leur inertie ou à leur lenteur. « N'avez-vous pas l'expérience de plusieurs années ? N'avez-vous pas vu les administrations refuser d'exécuter les ordres du Pouvoir exécutif et en attaquer les dépositaires au lieu de leur obéir ? » « Lorsqu'une administration s'écartera de la ligne de ses devoirs ou de ses fonctions, qui est-ce qui en préviendra le Pouvoir exécutif ? Sera-ce cette administration elle-même ? Si elle néglige d'exécuter une loi, qui est-ce qui stimulera son activité ?... Il y a deux qualités essentielles pour constituer un bon Gouvernement, l'unité de volonté et l'unité d'action qui sont deux choses très différentes ; car, comme je l'ai déjà dit, il ne suffit pas pour gouverner de vouloir agir, il faut le pouvoir. On commence par ne voir dans le Pouvoir exécutif qu'un monstre toujours prêt à dévorer la liberté ; je serais tenté de dire à ceux qui voient ainsi n'en établissez pas, si je ne craignais qu'ils ne me prissent au mot. On voit au contraire dans les administrations des sortes de magistratures populaires destinées à surveiller en quelque sorte les actes du Pouvoir exécutif. Ce renversement d'idées a été produit par le

système des administrations provinciales, qui avaient été instituées pour représenter les besoins de chaque province et diminuer l'influence du Gouvernement despotique... Je pense que les administrations n'étant que les moyens d'action du Pouvoir exécutif ou les canaux par lesquels la loi est transmise, dès l'instant de sa formation jusqu'aux citoyens, elles n'ont aucun caractère de représentation, car le Pouvoir exécutif n'étant rien plus que l'agent du service de la loi, c'est une sorte d'entreprise que le Peuple donne à des mandataires ; et ces mandataires devenant responsables de la bonté de leur service devraient naturellement avoir la liberté de choisir leurs agents subalternes dans toute la ligne que doit parcourir la loi. Aussi ai-je toujours cru que les administrations étaient ces agents choisis à la vérité par le peuple, et que le peuple ne faisait que remplir en cela, sur chaque partie du territoire, une fonction dont ses mandataires exécutifs ne pourraient s'acquitter avec facilité et discernement... On n'a encore combattu l'établissement des commissaires du Pouvoir exécutif que par des déclamations ; on les compare à des intendants, à des vampires qui vont pressurer le peuple ; mais il n'y a pas une institution que l'on ne puisse attaquer ainsi avec des phrases et c'est cependant dans cette matière qu'il faut en être économe car des suppositions ne sont pas des raisons. D'abord les intendants exerçaient une autorité très étendue et très arbitraire ; les commissaires qu'on vous propose ne sont pas chargés d'administrer puisqu'ils sont établis auprès de l'administration, ils n'y ont aucune part, ils surveillent et

requièrent seulement l'exécution des lois, ils sont là pour instruire à chaque instant le Directoire de l'état des choses ; et je ne vois pas ce qu'il y a dans une telle institution de semblable à l'ancien régime, d'oppressif pour le peuple, ni de dangereux pour la liberté... Il faut que le Gouvernement ait des agents auprès de ces administrations populaires, si l'on veut qu'il y ait unité d'action... Sans cette institution je pense que vous n'auriez qu'un simulacre de gouvernement, qui périra incessamment dans les désordres de l'anarchie.

Ce discours semble avoir produit une profonde impression sur l'Assemblée ; aussi les orateurs suivants et parmi eux Dubois-Crancé, qui s'opposait à la nomination par le Directoire, se borne-t-il à demander, dans une intention d'économie, que ces fonctions ne soient pas salariées et, en dehors de cette objection, il appuya l'article proposé. Ce fut l'opinion d'un Conventionnel inconnu que le *Moniteur* désigne de la lettre N. Louvet, de la Somme, souhaiterait que pour combattre l'esprit local, si l'on avait une prescription à faire au Gouvernement pour le choix de ces Commissaires, ce serait de les prendre hors du pays où ils auraient à exercer leurs fonctions. Dans le même but que le précédent, il suggérait de nommer pour 10 ou 12 cantons un substitut du Commissaire général.

Laujuinais ramena la question à son véritable point de vue en sollicitant la Convention de discuter le principe, laissant de côté cette « discussion puérile ». La Commission était pour la gratuité. Malgré cette

intervention Roux (1), de la Haute-Marne, reprenant l'idée de Louvet, à quelque chose près, voulait un commissaire par cinq ou six cantons et combattait à ce sujet le projet de la Commission créant autant de commissaires que de municipalités ; car, si l'on ne salarie pas ces fonctionnaires, on n'en trouvera pas qui veuillent se déplacer pour aller exercer dans quelque commune éloignée ; en les choisissant dans les chefs-lieux on risque d'avoir un personnel défectueux et des mécomptes.

Ce ne fut pas l'avis de Girot Pouzol qui, désirant que l'action gouvernementale se fasse sentir également et partout, soutenait le projet de la Commission, car la loi ne serait exécutée qu'au siège du département et violée dans les cantons ; s'ils n'étaient pas tous pourvus d'un commissaire.

Un membre alla même jusqu'à exprimer l'avis que le commissaire général suffirait pour tous les cantons

(1) Louis-Félix Roux, né à Vichy, curé de Vignory, puis vicaire constitutionnel de l'Evêque de Langres ; vota la mort de Louis XVI ; travailla beaucoup dans les Comités ; attaqua vivement les Girondins. Devenu modéré après thermidor, il fut chargé des subsistances. La Réveillere raconte que « gras, court, rond, frais et joufflu, quand 2 ou 3,000 femmes des faubourgs venaient demander du pain, on les envoyait au citoyen Roux, dont les bureaux étaient dans les combles des Tuileries. Du haut de son palier, Roux commençait une harangue dont la durée était de 2, 3, 4, 6 heures et plus s'il le fallait, suivant l'obstination des pétitionnaires ».

du département. Enfin, Garrau (1) pensait que les choix du Gouvernement seraient meilleurs s'il les faisait là où l'individu qu'il désignerait serait connu ; il lui serait de la sorte plus facile d'obtenir des renseignements sur leur compte. La discussion se termina par une proposition de Corneillau (2) qui, craignant que les commissaires « ne favorisent le lieu de leur résidence » aux dépens des autres, demandait qu'ils ne puissent être nommés là où ils auraient des propriétés. Cette disposition était contraire à celle qui imposait au Gouvernement de choisir ses commissaires parmi les habitants du canton ; elle n'eût pas de suite. En résumant, en quelques mots, les inconvénients qui apparaissaient aux adversaires du projet, nous constatons d'abord qu'aucun ne s'opposait à la création d'un organe destiné à « surveiller et à requérir l'exécution des lois ». Lacroix, fidèle aux traditions révolutionnaires, n'osait pourtant pas laisser au peuple l'élection de ces fonctionnaires, du moins l'élection définitive ; et, malgré sa terrible évocation d'intendants et de vautours, c'était au Directoire qu'il réservait la nomination des commissaires, mais sur une liste dressée par le peuple. Dubois-Crancé, qui avait suggéré le mode de l'élection

(1) Député en 1791 ; avocat de Libourne ; avait voté la mort de Louis XVI ; représentant en mission de l'Armée de l'Ouest ; adversaire du Directoire et du Coup d'Etat du 18 brumaire.

(2) Corneillau, Notaire du Maine, élu en 89, ne siéga à la Convention que comme suppléant, en remplacement de Condorcet.

ne résista pas à l'argumentation de Thibaudeau, et Gossuin, qui craignait l'envahissement de ces fonctions par des intrigants, mal connus du pouvoir central, bornait ses critiques à demander une limitation à la durée des fonctions et la nomination par le Directoire, sur une liste de candidats dressée par l'administration départementale. On peut donc en conclure que la Convention admettait, à la presque unanimité, qu'une pareille institution n'avait sa raison d'être qu'avec une origine différente de celle des Procureurs généraux syndics. La « raison tranchante » avait été donnée, en un mot, par Gaston : « un Gouvernement responsable de l'exécution des lois doit choisir ses agents ».

Thibaudeau, faisant sans doute appel aux souvenirs de son père, Procureur général syndic de la Haute-Vienne, avait donné des raisons d'expérience, lorsqu'il faisait allusion à l'inertie, à la lenteur des administrations et aussi des raisons théoriques en montrant qu'un gouvernement doit réunir deux qualités essentielles : l'unité de volonté et l'unité d'action et que celle-ci ne s'obtient qu'à l'aide d'organes obéissant ponctuellement à l'exécutif. Mais les développements que cet orateur avait donnés à sa pensée et à la pensée de ceux qui en l'applaudissant s'associèrent à la sienne, nous sont d'autant plus précieux qu'ils nous aideront à comprendre quel but la Convention poursuivait en créant cette fonction, qui contrairement à d'autres n'a pas survécu. En nous référant uniquement aux discours prononcés, nous voyons qu'il s'agissait uniquement d'une façon de ministère public,

surveillant l'exécution des lois, en requérant l'application, dénonçant à ses chefs l'administration coupable de négligence ou de mauvais vouloir. Pour emprunter une très heureuse expression de M. Gustave Baudens, il doit « activer la machine. » Car cette machine, le Directoire n'en est pas le maître, elle est élue et peut être composée d'ignorants ou de malveillants, qui, par erreur ou par malice, entraveront la marche des affaires, dans ce cas il en sera toujours prévenu par son délégué auprès d'elle, et, comme il peut prendre des mesures de rigueur contre ses membres ou même contre l'administration entière, son délégué lui rendra le gros service d'avertir municipalités et « départements », pour se servir d'un terme fréquemment employé alors, (1) qu'elles sont officiellement surveillées par un personnage dont l'autorité n'est pas comme la leur, soumise aux caprices d'électeurs toujours mécontents de qui appliquer la loi. D'ailleurs Daunou l'a bien dit dans son discours, la logique voudrait que le Directoire choisit tous les administrateurs locaux... seul le respect des habitudes a fait conserver des autorités électives, mais si cette concession est faite « aux habitudes révolutionnaires » il faut que le Gouvernement soit fortement représenté auprès d'eux et d'autant plus que cette origine élective risquerait fort d'enlever toute unité d'action à l'exécution des lois. Nous étudierons plus loin quels

(1) Voir nombreux registres, an IV an VIII, délibérations, correspondance, etc., qui désignent souvent l'administration centrale sous cette dénomination brève.

furent les pouvoirs légaux des commissaires du Directoire exécutif, mais nous avons cru devoir indiquer dès à présent dans quel esprit ils furent créés ; il apparaît clairement aussi bien des textes que des discours prononcés au nom de la Commission que l'on entendait déléguer auprès d'administrations élues des représentants directs du Directoire. Leur rôle n'était point d'agir, mais de stimuler l'action ; non plus de punir, mais de provoquer le châtiment. Par la correspondance qu'ils entretiendront soit avec les Ministres, soit par leur canal, avec les Directeurs eux-mêmes, ils seront les dépositaires des intentions gouvernementales : il leur appartiendra d'en provoquer la réalisation en stimulant l'organe administratif auprès duquel ils seront placés. Pris dans le ressort de l'administration, la Commission espère qu'ils seront avertis des besoins locaux et aussi que le recrutement en sera plus sûr. Il est certain que, dans l'échelle de nos pouvoirs administratifs actuels, nous ne trouvons rien de semblable et l'on doit pour trouver une comparaison possible, mais boiteuse, suivant la coutume qui veut que toute comparaison le soit, s'adresser au pouvoir judiciaire. Là, en effet, l'institution du ministère public offre avec celle des commissaires du Directoire des analogies nombreuses. Les uns et les autres n'ont pas d'autre action que la parole sur l'organe chargé de la décision... les uns et les autres surveillent et requièrent l'exécution de la loi et, nous le verrons plus tard, les commissaires avaient en dehors de leurs fonctions principales un certain nombre d'attributions personnelles. Car lors-

qu'un rouage existe beaucoup d'attributions lui sont données plus tard, à mesure que les besoins obligent à les créer, soit à défaut d'autre, plus apte à des fonctions nouvelles, soit par suite d'une similitude entre les fonctions premières et les fonctions nouvelles.

Une dernière réflexion nous est suggérée par l'examen des débats relatifs aux commissaires du Directoire ; nous voulons parler de l'importance capitale que leur attachent Daunou et Thibaudeau. « Cet article (x), dit le premier, tient à l'idée que votre Commission s'est faite de la grande étendue de puissance qu'il convient d'attribuer au Gouvernement, dans une République de vingt-cinq millions d'hommes. » Plus loin il insistait sur la nécessité pour le Gouvernement de tout savoir, de tout connaître avec certitude et indiquait que seuls ces fonctionnaires, nommés par lui, pourraient lui donner satisfaction. Le second comparait énergiquement à un corps sans bras, un Gouvernement privé de commissaires nommés par lui. La Convention attendait donc beaucoup de leur création : régularité dans la marche de la machine gouvernementale tout entière, prompte exécution des lois, stricte surveillance dans les départements, enfin tout ce qui constitue un bon Gouvernement assez fort pour assurer à tous sécurité et liberté.

La réduction numérique des administrations tant départementales que municipales nous amène à une observation naturelle, puisque nous examinons ici les intentions du législateur. Boissy d'Anglas dans son discours préliminaire s'était exprimé en ces termes :

Pourquoi surtout quand l'exécution doit être simple et rapide organiseriez-vous des corps délibérants tourmentés du besoin de faire des lois ?

Daunou, nous l'avons déjà souligné, avançait que la rigueur des principes attribuerait aux Directoires la nomination de « tous les administrateurs locaux qui ne sont en effet que ses agents, qui ne doivent être que ses organes. » Faut-il rappeler des paroles presque semblables de Thibaudeau ? « Je pense que les administrations n'étant que les moyens d'action du Pouvoir exécutif ou les canaux par lesquels la loi est transmise dès l'instant de sa formation jusqu'aux citoyens, elles n'ont *aucun caractère de représentation.* »

Sans doute, ajoutait-il, ces agents (du Pouvoir excessif) étaient choisis par le peuple, mais uniquement pour remplir « une fonction dont ses mandataires exécutifs ne pourraient s'acquitter avec facilité et discernement. » Voilà donc un point bien établi : quoique élues les administrations départementales ou municipales n'ont aucun caractère de représentation ; et le peuple n'a pas la faculté en procédant au choix des administrateurs de leur imposer la réalisation de ses desiderata. Une administration centrale n'a rien de commun, au moins dans l'idée de ses créateurs, avec un Conseil général composé d'élus des diverses parties du territoire ayant la mission de soutenir leurs intérêts respectifs et souvent contraires. Non seulement les administrateurs n'ont point cette mission, que leur petit nombre rendrait d'ailleurs plus difficile à exécuter, mais encore ils ne doivent point se

croire les interprètes du département tout entier vis-à-vis du Gouvernement. Ils ne sont pas autre chose que les agents de l'exécutif, sans doute le peuple les a élus, mais Thibaudeau l'a soigneusement observé, c'est dans l'intérêt d'un bon choix et par une sorte de délégation de l'Exécutif. D'ailleurs leurs actes sont soumis au contrôle ministériel et annulables en cas de contravention aux lois et aux ordres ministériels et aussi leurs personnes, car en cas de désobéissance un article de la Constitution permet au Directoire de se défaire de l'administration aussi bien que de l'administrateur insubordonné. Aussi les appelera-t-on des « fonctionnaires » et pour que la ressemblance soit plus frappante les administrateurs départementaux recevront un traitement et auront un costume (1). C'est un préfet en cinq exemplaires dont la Convention prie le peuple de se munir. Et si nous avons insisté sur le caractère des administrations supérieures, c'est pour conclure des unes aux autres et pour tirer des termes généraux de Daunou les mêmes renseignements pour les administrations municipales.

Berlier avait dit « dans les temps ordinaires, la

(1) Habit manteau à revers et à manches, veste longue et croisée, écharpe blanche, culotte et bas noirs ainsi que l'habit, veste et revers bleu clair -- chapeau noir retroussé, plumes tricolores ou le bleu dominera. Loi 3 brumaire IV, Bulletin des Lois n° 202.

répartition de l'impôt sera leur occupation principale ». Remontant plus haut nous trouverions une traduction de ces idées dans le discours de Condorcet, qui voulait auprès de chaque groupe de familles, un agent de la loi... qui devient, dans la Constitution du 5 fructidor, l'agent municipal affecté au plus petit groupe : à la commune. Cette commune, il ne la représente pas plus que les cinq administrateurs ne représentent le département : il est avant tout un agent de la loi, chargé, comme le dit Berlier, de la police rurale, et, comme ses supérieurs eux-mêmes, révocable par le Directoire, après avoir été suspendu par eux. Du reste, remarquons à l'appui de tout ce qui précède, que, sous la Constitution précédente, les autorités municipales se doublaient d'un certain nombre de notables, ce qui formait le Conseil général de la commune, chaque fois qu'il s'agissait d'une grosse question administrative : achat ou vente d'immenbles communaux, procès à intenter et à défendre quand le fonds du droit était contesté, travaux publics à entreprendre, emprunts à contracter, impositions. Il y avait, on le voit, dans la législation le souci de donner, au plus grand nombre possible, le contrôle sur les affaires graves ; sur celles qui diffèrent de l'administration courante.

La loi ajoutait : « Il y aura, dans chaque municipalité, un Procureur de la Commune sans voix délibérative, qui sera chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la commune ; il sera élu à la pluralité des suffrages par les citoyens actifs ». C'était un avocat de tous qu'on avait voulu instituer en

ne lui donnant que ce rôle (1). Or tout cela disparaît, nul ne parle de la représentation des intérêts locaux et l'on accepte l'organisation basée sur cette idée que les corps administratifs et municipaux sont des délégués du Pouvoir exécutif et non des représentants de leurs électeurs. Nous avons cité les arguments des adversaires du système ; aucun ne se préoccupe de cette question. Mais si nous nous préoccupons seulement du but de la loi, nous ne devons pas nous dissimuler qu'à coup sûr la plupart des conventionnels songeaient bien qu'il serait plus facile d'obtenir des administrateurs du département, hommes de loi souvent, rémunérés, habitant au chef-lieu, au milieu des bureaux de leur prédécesseur le Directoire, l'oubli de leur origine élective que d'obtenir pareille abstraction des agents municipaux enlevés « trois ou quatre fois par mois » à leur charrue et à leur milieu tout agricole. La Convention avait acquis une trop grande expérience des choses du Gouvernement pour ne pas savoir que sous l'officier municipal, même revêtu du bonnet rouge et de la carmagnole, il y avait toujours eu l'habitant de tel ou tel bourg, dont il n'oublie jamais ni les droits ni les intérêts, car il se rend compte ce faisant qu'il profitera personnellement de tout avantage réclamé pour tous.

(1) Le commissaire du Directoire exécutif représente l'Etat et parle au nom de la loi : Il ne ressemble en rien de ce côté au procureur syndic de la commune.

Telles furent les intentions des auteurs de la Constitution du 5 fructidor an III, sur ce point spécial de l'administration locale. L'esprit, peu familiarisé avec des expressions, qui ne se retrouvent pas dans le vocabulaire de notre administration actuelle, doit attacher à chacune d'abord la signification qui dans la pensée de ses auteurs devait leur être donnée. Il sera plus facile maintenant de donner à chaque terme une dénomination encore plus réelle en déterminant quelle somme de pouvoirs le législateur attribua à l'organe qu'il désignait.

CHAPITRE TROISIÈME

Organisation légale des cantons et des communes. — Les organes et leurs fonctions.

Le titre VII de la Constitution du 5 messidor an III, fut en quelque sorte la charte municipale organisant le nouvel état de choses. Dans ce cadre un certain nombre d'autres lois vinrent augmenter ou préciser les attributions primitives des corps administratifs. Nous étudierons successivement : 1° L'organisation légale des communes et des cantons suivant leur population ; 2° les fonctions départies par la Constitution et les lois qui la suivirent aux organes et aux fonctionnaires qu'elle créait ; 3° enfin nous nous demanderons par qui étaient exercées les fonctions que la législation ne semblait attribuer à aucun de ses agents.

PREMIÈRE SECTION

Organisation légale des Communes et des Cantons d'après leur population

La Constitution de 1791 avait une caractérisque, le nombre des corps administratifs et dans ceux-ci le

nombre des administrateurs. C'est ainsi que le département était administré par un Directoire de huit membres assisté de vingt-huit administrateurs qui formaient durant un mois un Conseil général. Ce Conseil général entendait sur toutes les parties de l'administration des rapports faits, soit par le procureur général syndic, soit par les rapporteurs de commissions élues par lui, approuvait les mesures prises par le Directoire, autorisait ses dépenses, consentait des emprunts, etc.

Au district même nombre, en proportion du moins, quatre membres forment le Directoire, huit autres forment avec les précédents le Conseil de district. Enfin dans la commune, un Maire élu directement par les citoyens actifs, un nombre d'Officiers municipaux variable suivant la population, enfin pour les affaires importantes un certain nombre de notables qui, réunis aux précédents, formaient le Conseil général de la commune.

De tout cela il ne reste pas grand'chose en l'an III. Les administrations centrales qui remplacent les directoires comptent cinq membres seulement, renouvelés par cinquième tous les ans. Plus de membres venant une fois par an ; l'administration siège d'une façon permanente, ses membres n'iront en congé que si les affaires le permettent.

A côté d'elle un personnage de poids, directement nommé par le Directoire excécutif : Le Commissaire général, successeur du Procureur général syndic, mais débarrassé cette fois d'électeurs à satisfaire ou à ménager, car ses fonctions n'ont pas de terme fixé.

Au-dessous pas de districts ; l'article 174 n'en mentionne pas l'existence, il se borne à dire : « Il y a dans chaque canton une administration municipale au moins. » L'article 178 dispose : « Toute commune dont la population s'élève depuis cinq mille jusqu'à cent mille habitants a pour elle seule une administration municipale. » C'est l'article 182 qui nous renseignera plus amplement à cet égard : « Dans les communes dont la population s'élève de cinq mille à dix mille habitants, il y a cinq Officiers municipaux, sept depuis dix mille jusqu'à cinquante mille et neuf de cinquante à cent mille. » Voilà une première catégorie. Les villes ont une administration à elles seules, en somme ici les noms seuls seront changés et encore la loi se sert-elle d'un terme déjà employé : « Officiers municipaux ». Ce sont les articles 178 et 179 qui nous donneront une deuxième catégorie : « Il y a dans chaque commune de moins de cinq mille habitants un agent municipal et un adjoint. » Art. 180 : « La réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité de canton. » Art. 181 : « Il y a de plus un président de l'administration municipale choisi dans tout le canton. » Mais la France comptait à cette époque quatre communes de plus de cent mille habitants : Paris, Bordeaux, Lyon et Marseille ; et nous aurons une troisième catégorie, car l'article 183 divise ces villes en trois municipalités au moins ayant plus de trente et moins de cinquante mille individus. Chacune de ces municipalités ayant sept membres. Les objets jugés indivisibles étaient soumis à un Bureau central

de trois membres, nommés par l'administration du département et confirmés par le pouvoir exécutif.

En classant les administrations municipales d'après les trois catégories déterminées par le chiffre de la population nous voyons qu'il existe quatre villes seulement dans la dernière classe. Alors que Paris avait formé, jusqu'en 1795, une seule commune, avec un Maire, qu'un orateur, nous l'avons vu, a comparé à un roi, seize administrateurs, trente-deux membres du Conseil municipal et quatre-vingt-seize notables ; sous l'empire de la Constitution du 5 fructidor an III, sa population sera fractionnée en municipalités de « cinquante mille individus » au maximum : ainsi disparaîtront ces personnages inquiétants pour une République désireuse de diviser le pouvoir exécutif entre plusieurs hommes, personnages qui avaient été le Maire de Paris et le Procureur de la commune. Sans doute, un bureau central est institué par l'article 184, mais remarquez ce terme modeste : *un bureau*... et encore cette précaution de ne pas en laisser les membres à la nomination des municipalités, mais bien de l'administration centrale. Lyon, Marseille, et Bordeaux furent soumises à ce régime. Toulouse n'avait à cette époque que soixante mille habitants (1).

(1) Encore ce chiffre prête-t-il à discussion, comme nous le verrons plus tard : certains fonctionnaires recevant un traitement plus considérable dans les villes de plus de 50.000 habitants, on prétendit qu'ils contribuaient à dessein à exagérer le chiffre réel de la population de Toulouse.

Les villes, au-dessus de 5,000 habitants et au-dessous de 100,000, formaient une classe intermédiaire. Jusqu'à 10,000 habitants cinq Officiers municipaux, sept de 10,000 à 50,000 et neuf au-dessus de ce dernier chiffre. A la différence de ce qui avait lieu dans les administrations municipales dont nous allons parler (1re catégorie), le Président était élu par les neuf, sept ou cinq Officiers municipaux et parmi eux, tout comme un Maire de nos jours. Les communes voisines, au lieu d'être réunies à l'agglomération urbaine, formaient un « canton forain » avec une municipalité spéciale (cantons forains de Toulouse, de Villemur, etc.). Un Commissaire du Directoire exécutif siègeait auprès de chacune de ces administrations municipales. A Toulouse, par exemple, un Commissaire était attaché à Toulouse-ville ; un autre à Toulouse canton forain. Si nous comparons les administrations de l'an III à celle du 26 novembre 1789, nous voyons qu'aux villes de plus de 100.000 habitants, la loi donnait 21 membres du corps municipal y compris le Maire, plus 42 notables, le Procureur et son substitut, soit un personnel de 65 Officiers municipaux pour employer ce terme dans une très large acception. Ce chiffre tombait à 38 dans les villes de 10,000 habitants, soit 12 membres du corps municipal, 24 notables, un Procureur et son substitut. Toulouse n'avait pas moins de 56 Officiers municipaux. Ce personnel administratif a donc été singulièrement réduit par la Constitution du 5 fructidor an III.

La catégorie des municipalités rurales différait essentiellement des organisations précédentes ; ici,

en effet, la commune n'élit qu'un seul Officier municipal « l'agent » ; son adjoint n'a que des fonctions de suppléance. « La réunion des agents de chaque commune forme la municipalité de canton » (art. 180). Mais un autre personnage surgit, élu par tout le canton, c'est le président de l'administration municipale. Il a de cette façon un caractère plus marqué vis-à-vis de ses collègues qui ne sont élus que par une commune (quelquefois par 12 électeurs). Cela rappellerait de nos jours un conseiller d'arrondissement présidant une assemblée de Maires. Nous verrons quelles étaient ses fonctions spéciales. Cette assemblée ne pouvait être que périodique ; le vœu de la Convention était que les réunions eussent lieu les *décadis* au chef-lieu de canton et plus souvent, s'il était nécessaire, sur la convocation du Président, ou dans les cas urgents, de l'agent du chef-lieu. En dehors de ces trois séances de droit et de celles que les besoins imposaient, les agents habitaient leurs communes respectives, avec des pouvoirs et des attributions que nous allons examiner dans la deuxième section.

Il est à peine besoin d'ajouter qu'un Commissaire du Directoire était attaché à l'administration municipale. Le service des écritures, tenue de registres, correspondance, confection d'états de toute sorte était confié à un secrétaire en chef — qui fut quelquefois un ex-notaire ou un curé constitutionnel — et à un ou plusieurs commis.

DEUXIÈME SECTION

Les Organes Administratifs. — Attributions et Pouvoirs.

Le Département. — Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de déterminer minutieusement les attributions des administrations centrales, mais nous ne pouvons nous dispenser d'en donner un aperçu sommaire pour l'intelligence de notre sujet lui-même.

L'assemblée constituante en créant les départements et en organisant leur administration leur donna les attributions qu'ils ont en grande partie de nos jours. Leurs fonctions, d'après la loi du 22 décembre 1789 (1), étaient en effet nombreuses : répartir les contributions directes entre les districts ; ordonner et faire faire les rôles d'assiette et de côtes entre les contribuables de chaque commune ; régler et surveiller la perception et le versement du produit de ces contributions, le service et les fonctions des agents qui en sont chargés ; ordonner et faire exécuter le paiement des dépenses assignées en chaque département sur le produit des mêmes contributions.

Puis sous l'autorité et la surveillance du Roi ils devaient s'occuper : du soulagement des pauvres ; de la police, des mendiants et des vagabonds ; de l'inspection et de l'amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-Dieu, hospices, ateliers de charité,

(1) Collection des décrets de l'assemblée constituante par Arnould, T. II. Dijon, Caussé 1792.

prisons, maisons d'arrêt ; de la surveillance de l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral ; de l'emploi des fonds destinés à l'agriculture, à l'industrie et à la bienfaisance ; de la conservation des propriétés publiques, de la direction et confection(*sic*) des travaux (routes, canaux, etc) de l'entretien, réparation et reconstruction des églises, presbytères, etc. ; de la salubrité, sûreté et tranquillité ; du service et de l'emploi des milices et gardes nationales. Les districts ne participeront à ces fonctions que sous l'autorité interposée des départements.

Aucun impôt ne pouvait être établi dans un département sans une autorisation du corps législatif. En outre de ces fonctions administratives, les décrets des 28 et 30 Juin 1790 attribuèrent aux départements des fonctions contentieuses : examen et jugement des requêtes en décharge, réduction, remise ou modérations d'impôts. Un autre décret (3 mars 1791) organisa d'une manière assez compliquée l'examen du contentieux électoral : contestations sur la régularité des assemblées de commune, de district et de département. On sait qu'une organisation très complexe des divers corps électoraux chargés de procéder aux multiples élections de tout le personnel nécessaire à la machine politique avait été créé par l'assemblée constituante et longuement réglementée. Il s'agissait en effet d'élire tous les fonctionnaires notables, officiers municipaux, maire, procureur de la commune, directeurs et procureur du district, administrateurs de départements, juges de paix, juges civils, accusa-

teur public, curés, vicaires constitutionnels de l'évêque et l'évêque lui-même..... sans compter les officiers de la garde nationale, les marguilliers, les électeurs secondaires, etc. Ces assemblées électorales devaient en outre élire un bureau complet, président, secrétaires, scrutateurs. On comprend que cette complication de formalités amenât fatalement des contestations et qu'il ait fallu se préoccuper de les trancher. C'était évidemment aux corps administratifs eux-mêmes qu'il devait appartenir d'en connaître, car il ne s'agissait ici ni de questions individuelles ni de questions sur l'état des citoyens admis à voter, mais bien de la régularité des opérations telles que la convocation, la tenue des assemblées primaires et autres.

Il fut décidé par le décret cité plus haut que les constestations relatives aux assemblées de commune (élections communales en général, élections de juges de paix, etc.) seraient déférées en premier ressort au district et en appel au département (Conseil général).

Les opérations intéressant le district : élections des administrateurs et du Procureur-syndic étaient jugées par le Conseil général du département et en appel par le département, dont le chef-lieu était le plus voisin de celui qui avait statué en première instance, mais sauf recours au Corps législatif, Enfin pour les questions relatives aux élections départementales (évêque, administrateurs du département, etc.) le département, dont le chef-lieu était le plus voisin, connaissait en premier ressort ; l'appel se portait devant l'un des trois départements les plus voisins après celui-là,

sauf recours au Corps législatif. On retrouve là le principe des appels circulaires admis sous la Révolution pour les tribunaux civils, à défaut de tribunaux d'appel. Quant aux réclamations individuelles des citoyens actifs, exclus des listes électorales ou encore inscrits à tort, elles devaient être portées devant les tribunaux pour y être sommairement examinées. La liste était dressée par canton et publiée deux mois avant l'époque de l'assemblée primaire (Titre III, chap. I, sect. IV, art. 4, Constitution du 3 Septembre 1791). L'éligibilité était provisoirement vérifiée par les assemblées électorales sauf « le jugement du Corps législatif lors de la vérification des pouvoirs des Députés (ibid. art. 5).

Tels étaient d'une manière générale les pouvoirs légaux attribués aux administrations départementales. Les districts sous leur contrôle avaient surtout des avis à donner, soit en matière de pétitions, très nombreuses à cette époque, où un registre spécial était ouvert pour les enregistrer dans les greffes de toutes les administrations du haut de l'échelle jusqu'au bas. Ils s'occupaient, comme de nos jours leurs successeurs (1) bien éteints les Conseils d'arrondissement, de la sous-répartition des impôts dans leur ressort entre les différentes communes.

Leur rôle que la loi avait voulu modeste devint bientôt prépondérant par la faute même des Assem-

(1) En cette matière, car pour les autres c'est le sous-préfet qui les représente plus fidèlement.

blées législatives qui, surtout, sous la Convention, prirent la mauvaise habitude de correspondre directement avec eux. De nombreux conflits d'attribution avaient éclaté entre les districts et les départements dès 1790 ; on ne savait pas en effet si ceux-ci pouvaient suspendre ceux-là ; des districts avaient abusé de leurs pouvoirs : c'est ainsi que dans la Nièvre, le district de Corbigny avait au mépris d'un décret de l'assemblée, établi à Corbigny le tribunal dont le siège était une autre ville ; ce ne fut qu'après la comparution à la barre de la Convention du Directoire réfractaire qu'on pût obtenir l'observation de la loi (cité par Girardot p. 100). Le Comité de législation de la Constituante s'émut de ce déplorable état de choses et proposa des moyens répressifs, qui furent adoptés, malgré la vive oppositionde Robespierre. Ces moyens étaient les suivants : « Envoyer des commissaires chargés soit de recueillir les informations nécessaires au département, soit de rétablir l'ordre à l'aide de la persuasion et de la loi. Annuler sans éclat les actes irréguliers. Si ces moyens ne suffisaient pas, appeler soit le procureur-syndic, soit les membres du district et publier la défense de mettre à exécution les actes déclarés nuls. Enfin dans les circonstances très graves où l'intérêt général demande une répression subite et absolue, suspendre ceux auxquels on ne pourrait sans péril laisser l'usage de leurs fonctions » (Girardot, p. 113.) On donna au Roi le droit de défendre par une proclamation l'exécution de l'acte qu'il pouvait annuler (arrêté d'un district ou d'un département), le pouvoir de suspension en cas de désobéissance et enfin le

Corps législatif aussitôt prévenu avait le droit de dissolution et même celui de renvoyer les administrateurs devant les tribunaux criminels. Ces dispositions figurent dans la Constitution de 1791 ; on a pu voir que ce n'était pas sans motif qu'elles furent votées.

Il ne nous est pas possible de retracer l'agitation politique qui brouilla en France tous les pouvoirs sous la dénomination bien juste de Gouvernement révolutionnaire. Nous avons dit dans notre premier chapitre ce que devinrent les administrateurs, sous l'influence des clubs, des sociétés populaires et des représentants en mission ; il serait inutile de rechercher à travers ce chaos de pouvoirs usurpés, distribués par des gens sans mandat à des personnages qui ne durent qu'au trouble et à la confusion de pouvoir exercer des fonctions quasi-légales, une trace d'administration, puisque ce mot suppose, pour avoir un sens, le fonctionnement régulier d'une Constitution.

Lorsqu'après le 9 thermidor, la fatigue de cet état d'exaspération politique se manifesta librement, la Convention entendit un discours de Lesage (d'Eure-et-Loir) en faveur des administrations départementales disparues ou presque dans la tourmente et contre les districts qui « habitués à une servile obéissance au comité terroriste, n'osaient rien prendre sur eux... Il fallait pour ceux-ci (les comités) correspondre habituellement avec ces 553 corporations, résoudre tous les doutes de l'ignorance, toutes les difficultés de la timidité, applanir tous les embarras de la malveillance et de la mauvaise foi. Créées originaire-

ment subordonnées et dépendantes, elles n'ont exercé qu'un pouvoir désorganisateur et tyrannique. » (Cité par Girardot, page 232). Le 27 germinal an III, le Gouvernement révolutionnaire fut supprimé, les départements furent administrés par les directoires, mais sans Conseil général et les représentants en mission nommèrent leurs membres qui élurent parmi eux le Procureur général syndic. Un décret du 1er ventôse an III réduisit à cinq les administrateurs du département. Tel était l'état des départements, quand la Constitution du 5 fructidor les réorganisa. Il était formellement déclaré que le droit d'annulation sur les actes des autorités inférieures leur était donné, ainsi que le droit de suspension pour leurs membres, mais avec cette différence bien marquée que le droit de suspension définitive, — nous dirions aujourd'hui de révocation, — appartient au directoire et non plus au corps législatif. Les attributions des administrations centrales furent donc, à peu de chose près, celles que les premiers décrets de la constituante avaient eu l'intention de donner aux directoires et aux conseils généraux. Nous y voyons la même confusion des pouvoirs, soigneusement distingués de nos jours : délibération, action et juridiction, puisque ces administrations centrales tenaient la place des Conseils de préfecture, du Préfet, des Conseils généraux et de la Commission départementale. Le commissaire du directoire exécutif se superposait aux fonctions remplies par les Préfets, en ce sens qu'il lui appartenait de représenter les intérêts de la loi et de l'Etat. Il agissait en effet en vertu d'ordres ministériels et,

sans ces ordres, en vertu de son mandat général, chaque fois qu'une prescription légale lui semblait méconnue. On pourrait dire en distinguant les trois pouvoirs que, lorsque l'administration jugeait en matière administrative (loi du 11 septembre 1790, titre XIV), le commissaire était une sorte de commissaire du Gouvernement (1), rôle tenu dans l'organisation actuelle par le secrétaire général ; dans la délibération c'est plutôt dans les fonctions de nos préfets qu'il faudrait chercher une analogie, enfin passant à l'action nous devrions imaginer une commission départementale permanente chargée de l'exécution de ses propres volontés ou un Préfet élu, requis et surveillé par un représentant du pouvoir exécutif, car il n'y a rien de semblable dans nos lois.

Ajoutons qu'un secrétaire général élu par l'administration la complétait au point de vue du travail matériel comme un greffier complète un tribunal, mais sans aucun pouvoir d'action ou de délibération. C'était le pendant du secrétaire en chef des municipalités, une sorte de chef de division chargé de la nomination et de la direction du personnel des bureaux. C'était encore un archiviste, il classait et conservait les registres et papiers de l'administration. Dans les circonstances graves où les délibérations

(1) Une loi du 22 brumaire an VI dont nous parlerons à propos des commissaires près les municipalités, leur donnait en matière d'impôts des attributions particulières.

demandaient le huis clos et le secret, c'était à sa discrétion qu'étaient confiées les décisions importantes. En général il signait avec toute l'administration les arrêtés, instructions, proclamations dont elle était prodigue. L'on se doute que ce fonctionnaire devait être d'un grand secours aux administrateurs souvent novices que les élections envoyaient à la tête d'un département et transformaient du jour au lendemain en Juges administratifs pour ne citer qu'une de leurs multiples occupations.

Le traitement des administrateurs était, suivant le mode bizarre adopté à cette époque, évalué en myriagrammes de froment dont la valeur moyenne était de 2 francs. Dans les départements dont le chef-lieu avait plus de 50,000 habitants, ce traitement s'élevait à 1500 myriagrammes pour les administrateurs et 2,000 pour les Commissaires du Directoire (3,000 et 4,000 francs). Dans les autres, 1000 et 1333 myriagrammes (2,000 et 2,666 francs). Les Commissaires près les municipalités eurent un traitement variant entre 400 et 1000 myriagrammes, suivant l'importance de la population (800 à 2,000 francs). Dans la partie du fonctionnement pratique, nous donnerons de plus amples détails sur les frais de bureau des départements et des municipalités et sur les budgets des communes.

Disons un mot d'un point intéressant, mais en dehors de notre sujet. La Constitution interdisait aux Tribunaux de s'immiscer dans les affaires administratives et faisait les mêmes défenses aux corps administratifs vis-à-vis des Tribunaux. Les conflits d'attri-

butions étaient ainsi réglés : sursis jusqu'à la décision du Ministre, confirmée par le Directoire exécutif, qui en référera au besoin au Corps législatif (1). Daunou, lors de la discussion de la Constitution, répondant à une question sur ce point de Defermont qui proposait (*Moniteur* n° 311.) la création d'un Tribunal de cassation en matière administrative, s'exprima en ces termes : « La Commssion a pensé qu'il ne devait pas y avoir de pouvoir administratif indépendant du Gouvernement. C'est le Gouvernement qui est la *Cour* de cassation en matière administrative. Le Tribunal de cassation ne connaît que de l'observation des formes et en fait de contestations administratives, il ne s'agit que de prononcer sur le fond ».

Génissieux ajouta : « Je crois qu'on pourrait tout concilier en faisant un article qui renverrait aux Tribunaux ce qu'il y aurait de litigieux dans les actes des corps administratifs », à quoi Laujuinais répliqua : « Cette proposition a déjà été soumise à la Commission des Onze, qui l'a rejetée parce qu'elle présente beaucoup d'inconvénients » (2).

(1) Girardot, p. 257.

(2) Voir sur ce point une intéressante étude de M. des Cilleuls « De l'évocation dans l'ancien droit et des conflits d'attributions dans le droit intermédiaire parue dans le *Bulletin des travaux historiques et scientifiques*. Section des sciences économiques et sociales, année 1897, page 179.

II. — **Les Municipalités.** — *Constitution de 1791*

a. — De même que nous avons dû examiner pour les départements, et dans le seul but d'une détermination plus exacte des termes de la Constitution du 5 fructidor, remonter aux prescriptions des lois précédentes pour les pouvoirs à eux conférés, nous devons rappeler quelles attributions la Constituante donna aux municipalités. Le désarroi général, causé par l'attente d'événements que l'on pressentait considérables, avait donné lieu à des désordres, déjà décrits, dans toute l'étendue du royaume. Les autorités anciennes, condamnées dans l'esprit de tous à une disparition rapide, pouvaient à peine se faire obéir et l'on sait que ce n'était pas sur l'énergie de Louis XVI qu'on devait compter pour assurer cet élément essentiel d'une société : la sécurité publique. Seule l'assemblée constituante avait un prestige immense et bien qu'occupée de lois d'intérêt général elle s'occupa immédiatement d'organisation intérieure. Pour rétablir ou essayer de rétablir l'ordre, ce fut aux municipalités, alors existantes sous les noms d'échevinat, hôtels de ville, consulats, etc., qu'on s'adressa d'abord (1). La première idée de la Constituante fut de les organiser sur un type uniforme et ce fut l'objet de la loi du 14 décembre 1789. Elle distinguait deux sortes de pouvoirs : les uns municipaux sous l'inspection des assemblées administratives, les autres d'administration générale. Les premiers consistaient à : 1° Régir les biens et

(1) 11 août 1789. — Voyez Girardot, pages 16, 17 et suivantes.

revenus communs des villes, bourgs, etc. ; 2° Régler et acquitter les dépenses locales qui doivent l'être par les deniers communs ; 3° Diriger et exécuter les travaux publics à la charge de la communauté ; 4° Administrer les établissements qui appartiennent à la commune ou quelle entretient de ses deniers ou destinés à l'usage commun des citoyens ; 5° Faire jouir les habitants d'une bonne police en y comprenant la propreté, la salubrité, la sûreté, la tranquillité des rues, lieux et édifices publics. Les seconds comprenaient : 1° la répartition des contributions directes entre les citoyens ; 2° leur perception, leur versement dans les caisses du district ; 3° la direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité ; 4° La surveillance et l'agence nécessaires à la conservation des propriétés publiques ; 5° l'inspection directe des travaux de réparation ou de reconstruction des églises, presbytères, etc.

La loi créait ce que l'on a appelé plus tard la tutelle administrative en soumettant la décision définitive à l'agrément des autorités supérieures. Nous avons signalé dans les attributions précédentes une distinction entre les pouvoirs municipaux et ceux d'administration générale. Il faut en faire une seconde, sur la façon dont ces deux genres de questions étaient examinées par les municipalités. En principe toute délibération engageant les deniers de la commune entraînait la convocation du « Conseil général de la commune », (maire, officiers municipaux et notables, soit 9 membres dans les communes de moins de 500 habitants, 18 de 500 à 1.000, etc.) c'est-à-dire que

l'on tendait à faire participer à ces délibérations le plus grand nombre possible d'élus de la « Communauté. » Leur convocation était obligatoire en matière d'aliénations, impositions, emprunts, travaux à exécuter, procès à intenter ou même à soutenir quand le fond du droit était contesté. On sait que cette exigence légale reparut dans nos institutions le 15 mai 1818, par l'adjonction des plus haut imposés et fut maintenue par les lois du 18 juillet 1837, du 28 juillet 1860 et du 28 juillet 1867 (1). Disparue le 5 avril 1882 comme anti-démocratique, elle est regrettée par nombre de bons esprits. La loi du 14 décembre 1789 ne se bornait pas à donner cette garantie en matière d'emploi de fonds communs, elle imposait encore l'obligation d'obtenir pour l'exécution l'autorisation du département après avis du Conseil de district. L'expérience a montré combien ces précautions étaient justifiées, vis-à-vis de la folie dépensière de la plupart des communes.

Les autres délibérations, prises par les Officiers municipaux seuls (3. 6. 12. etc.) se rapportaient à toutes les matières non prévues par l'article 21 de la loi de 1789. Le département conservait un droit de contrôle et d'annulation sur ces matières et aussi sur celles qui étaient relatives à l'administration générale.

Quant aux comptes municipaux, rendus par le Maire s'il n'y avait que trois officiers, par le Bureau

(1) Benner p. 138.

municipal (1) dans les municipalités plus nombreuses ; ils étaient vérifiés par le Directoire du district et arrêtés enfin par le département. Mêmes formes pour la vérification des caisses et des comptes des percepteurs communaux, puisque la perception des impôts était un service confié aux communes.

Rappelons une disposition originale abolie par l'article 363 de la Constitution du 5 fructidor an III. L'article 24 de la loi du 14 décembre 1789 était ainsi conçu : « Après les élections, les citoyens actifs (2) de la communauté ne pourront ni rester assemblés ni s'assembler de nouveau en corps de commune sans une convocation expresse ordonnée par le Conseil général de la commune dont il va être parlé ci-après. Ce Conseil ne pourra la refuser si elle est requise par le sixième des citoyens actifs, dans les communautés au-dessous de quatre mille âmes, et par cent cinquante citoyens actifs dans toutes les autres communautés ». Cela se rattache au *referendum*, c'était l'opinion des électeurs que l'on voulait permettre de

(1) Elu pour un an par les Officiers municipaux et chargé de l'exécution, il comprenait le tiers des Officiers municipaux.

[2] « La loi du 22 déc. 1789 [section 1re, art. 3] définit de la manière suivante le citoyen actif : Les qualités nécessaires pour être citoyen actif sont : 1° d'être Français ou devenu Français ; 2° d'être majeur de 25 ans accomplis ; 3° d'être domicilié de fait dans le canton au moins depuis un an ; 4° de payer une contribution directe de la valeur locale de 3 journées de travail ; 5° de n'être point dans l'état de domesticité, c'est-à-dire serviteur à gages. » [Benner, page 123, note].

provoquer soit par le fait du corps élu, soit par le fait du corps électoral ; dans ce dernier cas, c'est un simple vœu, suivant l'expression de M. F. A. Helie. Nous renvoyons, pour plus de détails sur ce point, à la thèse de M. Benner, précitée, pages 123 et suivantes. Mais nous ne croyons pas que ce rouage ait fonctionné fréquemment, à cause des troubles apportés bientôt après au Gouvernement légal et surtout des nombreux clubs et sociétés populaires qui s'arrogèrent la plupart des fonctions, y compris celle d'élire et de révoquer, sous le prétexte d'épuration.

Cet ensemble de précautions avait pour but de garantir la bonne gestion des intérêts communaux, en faisant concourir le plus grand nombre possible de citoyens aux mesures les plus importantes. L'article 67 de la loi du 14 décembre prévoyait le cas de l'individu lésé et lui donnait le droit de recourir au Directoire du département : c'était une sorte de recours hiérarchique, rien n'obligeait l'autorité à dire droit dans un délai quelconque, ni à suspendre l'exécution de l'acte incriminé ; de plus, pas de procédure spéciale, mais une simple pétition à l'échelon supérieur, district, puis département. L'article 61 (1) craignant quelque immixtion d'ordre judiciaire, stipulait qu'un citoyen actif pouvait dénoncer contre les municipalités des « délits d'administration » mais les tribunaux n'en connaissaient que si le département, après avis du district, les leur renvoyait. Le remède

[1] Abrogé par l'art. 203 de la Constitution du 5 fruct., an III.

était héroïque et la garantie fort mince pour le malheureux « citoyen actif ». S'agissait-il, en effet, pour un élu, de répondre d'un fait personnel ? la formalité dont nous parlons ressemblait fort à l'autorisation préalable, organisée par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, avec beaucoup moins de garantie pour le plaignant et aussi pour l'accusé.

S'agissait-il d'un abus de pouvoir, commis par une municipalité entière avec l'intention bien nette de nuire, comme l'on en eût de fréquents exemples, et se traduisant par des fautes lourdes et souvent même par des délits de droit commun, l'obligation de saisir les administrations départementales était plus fâcheuse encore. C'était une fonction de plus attribuée à ces Directoires, qui devenaient une façon de tribunal des conflits.

b) **Constitution du 5 fructidor, an III.** — La loi du 14 déc. 1789 semble avoir définitivement délimité le domaine des objets soumis aux autorités municipales, au moins dans le principe : les lois qui se sont succédé ont modifié et le mode de nomination de ces autorités et l'étendue de leurs pouvoirs, mais la base même n'a pas sensiblement varié. L'organisation de l'an III nous présente des agglomérations de communes devenues non plus des municipalités, mais une municipalité ; ce sont des termes nouveaux ; toute l'originalité n'est pourtant pas dans les mots.

Nous nous préoccuperons successivement des administrations municipales en comprenant sous ce terme le corps tout entier avec ses éléments ; cela

nous permettra de classer dans cette première division les villes de plus de 5,000 habitants et celles de plus de 100,000 ; puis nous traiterons des agents municipaux, de leurs adjoints ; enfin des Commissaires du Directoire exécutif dans toutes leurs fonctions ; et des auxiliaires.

AA'. — Les administrations municipales

Cette dénomination n'a pas un sens uniforme puisqu'elle s'applique à des sections de communes — Villes de plus 100.000 habitants — ; à des communes entières — Villes de plus de 5.000 habitants ; à des réunions de communes ayant moins de 5.000 âmes. Ce terme désignait donc ce que le langage moderne appelle à Lyon et Paris, arrondissements ; à Marseille et Bordeaux, cantons ; pour Toulouse, Narbonne, etc., communes ; enfin pour le Fousseret, par exemple, canton. Mais il serait inexact de penser que ces termes du 5 fructidor s'appliquent exactement aux termes divers que nous énumérions ; c'est une simple ressemblance de *territoire* que nous signalons et rien de plus. Les affaires municipales étaient traitées par des administrations, s'étendant ou se restreignant dans la mesure que nous donnons, voilà plus exactement notre pensée.

Villes de plus de 100.000 h. — L'on sait qu'une seule différence existait entre les villes formant une seule municipalité et celles qui en formaient plusieurs ; c'est que pour ces dernières, les intérêts communs ou plutôt les « objets jugés indivisibles par

le Corps législatif » étaient du ressort d'un bureau central, dont les membres nommés par le département et rémunérés par lui, étaient somme toute des fonctionnaires, dans le sens actuel du mot.

Quels étaient ces « objets indivisibles » ? De quelle nature étaient les pouvoirs du Bureau central. Etait-ce un simple agent d'exécution ? Présentait-il sur les « objets indivisibles » des rapports sur lesquels statuaient séparément chacune des administrations municipales ? Au contraire avait-il un pouvoir propre de décision, était-ce une autorité à attributions propres soumise au seul contrôle départemental ? Autant de questions que réglaient les lois des 19 vendémiaire an IV, articles 9 et 11, et celle du 21 fructidor an III, articles 10, 11 et 12 (1). La première disposait, art. 9 : « La police et les subsistances sont déclarées objets indivisibles d'administration à Bordeaux, Lyon, Marseille et Paris, et seront administrées par le bureau central, conformément à l'article 184 de la Constitution et de la manière prescrite par les articles 10, 11, 12 de la loi du 21 fructidor an III ». La seconde était ainsi conçue, articles 10 : « Les membres du bureau central arrêteront seuls les mesures de leur attribution. Néanmoins ils pourront appeler auprès d'eux un ou plusieurs membres de chaque municipalité pour se concerter sur les besoins et sur les ressources ». Art. 11 : « Quand les commissaires du bureau central auront arrêté des mesures d'un intérêt jugé indivisible

[1] *Bulletin des Lois* n° 194 loi n° 1160 et n° 185 loi n° 1128.

quant à la partie ordonnative et dont l'exécution pourra se diviser, ils pourront en faire la délégation totale ou partielle à chaque municipalité pour ce qui la concernera ». Art. 12 : « Les Commissaires seront sous la surveillance et l'autorité du département ». Ainsi ce bureau est en somme une « commission » chargée, par l'administration centrale, de la police et des subsistances avec un pouvoir tempéré par la tutelle de la dite administration, mais avec le droit strict et nettement formulé par l'article 10 d'arrêter seule les mesures de ses attributions ». A eux d'apprécier s'ils se passeront des municipalités ou s'ils leur demanderont à titre consultatif un ou plusieurs membres.

Il n'y a là rien d'un pouvoir municipal mais une délégation du pouvoir central, représenté, il est vrai, par le département, dont les administrateurs sont élus, mais l'art. 184 *in fine* réserve un dernier contrôle en ajoutant que ce bureau est confirmé par le pouvoir exécutif. On le voit, la Convention avait voulu concentrer fortement entre les mains de l'Etat les services les plus importants des quatre grandes villes. C'est contre Paris surtout qu'étaient dirigés les articles 183 et 184 ; l'expérience avait fait voir tout le danger que faisait courir au pouvoir central l'assimilation de la capitale à la dernière des communes rurales. Lyon et Marseille devaient naturellement appeler un régime spécial et l'on ajouta Bordeaux, dont la population faisait alors la quatrième ville de France.

Les subsistances étaient alors l'objet des plus vives sollicitudes de la part des pouvoirs publics : n'était-ce pas aux cris de « la Constitution ou du

pain » que la Convention avait été envahie les 12 germinal et 1er prairial ? Et Boissy d'Anglas n'avait-il pas été surnommé Boissy-famine ? Laréveillère dans ses mémoires nous raconte que Roux (de la Haute-Marne), délégué aux subsistances, avait la spécialité d'inonder de son éloquence jusqu'à dispersion totale, les deux ou trois mille femmes qui envahissaient les Tuileries à tout instant, pour demander du pain. Il fallait donc assurer à ce service une direction indépendante des pouvoirs municipaux. La police, autant que les subsistances, devait être enlevée aux administrations élues et l'art XI, loi du 19 vendémiaire an IV, attribuait au bureau central la nomination et la révocation des commissaires de police, sur une liste triple présentée par la municipalité de l'arrondissement où ils devaient exercer (1). En un mot le bureau central avait, sur « les objets indivisibles », un pouvoir propre de décision et d'exécution, indépendant de toute immixtion municipale. Il pouvait à son gré délibérer seul ou s'entourer des avis des municipalités ; agir seul ou s'adresser pour l'exécution aux diverses municipalités si l'objet le permettait.

Villes de moins de 100.000 habitants et cantons ruraux. — Loi du 21 fructidor an III art. 19. — « Les administrations municipales connaîtront dans leur ressort des objets précédemment attribués aux muni-

[1] Tandis que dans les autres villes ils étaient nommés par l'administration municipale, sauf approbation de l'administration de département.

cipalités et de ceux d'administration générale que la loi déléguait aux districts. » Art. 21 et aussi « de celles jadis déléguées aux agents nationaux sans que le commissaire du Directoire exécutif puisse s'y entremettre autrement que pour surveiller et requérir. » — Examinons donc les attributions des administrations municipales en général, nous noterons les quelques différences existant entre les municipalités rurales et les villes et nous réserverons pour être étudié sous la rubrique BB agents municipaux, ce qui aura spécialement trait à leurs fonctions.

Nous sommes en présence d'une assemblée variable, quant au nombre des membres et même quant à leur qualité, puisque : les uns ont été élus au scrutin de liste par les assemblées primaires de leur ville, les autres au scrutin uninominal par les assemblées de communes (municipalités des cantons ruraux, art. 180 de la Constitution) ; mais quelle que soit sa composition, ce n'en est pas moins une assemblée municipale qui peut comprendre cinq membres appelés Officiers municipaux ou vingt-deux (1) membres appelés agents municipaux.

Suivant en cela l'ordre établi par la loi du 14 décembre 1789 voyons d'abord :

1° *Les biens et revenus communs.* — Les biens communaux avaient en général été distribués entre

(1) Dans les cantons de 22 communes ; ce chiffre est pris à titre d'exemple.

les habitants dans beaucoup de communes, ce qui simplifiait le travail administratif. Là où il en existait, l'administration municipale en avait la « régie » ; elle percevait les revenus communs consistant soit en produits des immeubles (bois par exemple), soit dans le produit de certaines taxes sur les marchés etc., les loyers de certains immeubles tels que le four public, la vente d'objets, tels que pierres provenant des carrières, etc.

2° *Dépenses locales.* — Les règler et les acquitter ; cela formait une dette appelée charges locales et soldée au moyen de centimes additionnels. Dans les villes on comprenait sous ce titre les frais d'éclairage et de salubrité, tels que : l'enlèvement des boues et des immondices, les frais de police, de fêtes, la solde des pompiers, la subvention aux théâtres, le paiemént des scribes et des frais de bureau.

Dans les administrations de cantons ruraux les dépenses locales comprenaient deux catégories : les dépenses communes à tout le canton (traitement du Juge de paix et de son greffier, secrétaires, port de lettres, entretien des édifices servant à l'administration ou tenant lieu de prison, frais de bureau tels que : plumes, encre, papier, etc. ; les dépenses particulières à chaque commune, étaient supportées par chaque commune, mais votées par l'administration entière : citons comme exemple le salaire du garde champêtre quand il y en avait un pour une seule commune ce qui n'était pas la règle invariable, celui du valet de ville, les frais de levure des contributions etc.

3° *Travaux publics.* — Direction et exécution sur plans et devis approuvés au préalable par l'administration centrale. Même distinction que plus haut : les travaux exécutés dans la ville ou pour le canton entier tels que, dans la ville : réparations à un édifice communal, et dans le canton : travaux à un canal d'écoulement des eaux, étaient délibérés par l'administration et payés sur les produits des charges locales prélevées dans tout son ressort. Les travaux exécutés dans une seule commune : réfection d'un abreuvoir, confection d'une passerelle etc., quoique décidés par *l'administration entière*, n'étaient soldés que sur les recettes de la commune intéressée.

4° *Police.* — Nous ne parlerons évidemment ici que de la police exercée par l'administration dans les villes ou dans les cantons, réservant pour l'étude des attributions des agents et adjoints municipaux la police des communes rurales. Le but de toute police municipale est de faire jouir les habitants de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité nécessaires dans toute agglomération. C'est au Maire qu'il appartient actuellement de faire des arrêtés à cet égard et d'en assurer l'exécution par ses subordonnés. L'administration municipale de l'an III n'a pas de Maire ; son président est chargé de la convoquer, de diriger ses délibérations et rien de plus. Les arrêtés réglementant la voirie, la police des marchés, des voies publiques, etc., seront donc délibérés par l'administration entière après audition du commissaire du Directoire. Ceci est le principe, entrons dans les détails :

a) **Sécurité.** — L'habitant doit pouvoir circuler commodément dans le rues, places et autres voies existant dans la ville ; il ne doit pas se heurter à des amas de décombres, se jeter dans des trous, s'embarrasser dans des débris de construction, verser, s'il conduit un véhécule, par suite du mauvais état de la voie, etc. De même on doit veiller à ce que « voitures, troupeaux, bêtes de somme ou de trait (1) » ne stationnent pas sans contrôle et ne deviennent un embarras pour la circulation. Nous distinguerons donc avec notre savant maître M. Hauriou : *l'état matériel de la voie*, *la circulation sur la voie.*

L'Etat matériel de la voie « comporte le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la défense d'exposer ou de jeter des objets susceptibles de nuire, la démolition des édifices menaçant ruine » (p. 351 et 562 ibid.). Tout cela était réglé par des délibérations de l'administration municipale tout entière qui faisait de véritables arrêtés de police réglant le balayage par les habitants devant leurs maison, l'heure du passage des tombeliers publics ; prohibant le jet d'ordures et de débris de cuisine et eaux ménagères par les fenêtres ; indiquant aux bouchers les lieux où ils devaient égorger ; fixant aux « gadouards » ou vidangeurs des heures pour le commencement et la fin de leurs opérations (2), etc.

(1) Hauriou 4e édition p. 562,

(2) Archives municipales de Toulouse. Donjon.

Quant à l'éclairage il était l'objet d'un contrat de la municipalité avec un entrepreneur, ce contrat fixait les heures auxquelles les reverbères seraient allumés.

La circulation sur la voie publique est actuellement assurée par le Maire qui peut interdire les stationnements, les allures trop vives ou la circulation « à certaines heures dans certaines rues ». Ici encore il appartenait à l'administration de prendre des mesures prohibitives.

b) **Tranquillité et sûreté.** — Cette expression désigne la prohibition « des rixes, attroupements, manifestations sur la voie publique qui comprennent les processions et généralement les cérémonies du culte sur la voie publique, le bruit et le tapage, la tranquillité de la circulation, la règlementation des professions qui s'exercent dans les lieux publics» (Hauriou, p. 563). Il ne pouvait sous l'empire de la Constitution de l'an III être question de processions et autres cérémonies du culte, leurs auteurs auraient été déportés comme prêtres réfractaires ou comme pratiquant des cérémonies interdites. Aussi n'avons-nous relevé aucune plainte à cet égard dans les nombreux registres que nous avons dépouillés. Les rixes et autres délits de ce genre étant du ressort de la police judiciaire donnaient lieu à des procès-verbaux ou à des plaintes déposées entre les mains du juge de paix, qui faisait une première instruction. Les tapages nocturnes, bruits quelconques, etc., étaient dénoncés par l'administration au même magistrat. Remarquons que sous l'empire de la Constitution de 1791 les contraventions de ce genre étaient soumises au tribunal munici-

pal qui les punissait d'amendes ou même de prison à la requête du procureur de la commune. C'est ainsi qu'en mars 1790 un colporteur fut condamné à Toulouse pour avoir vendu un écrit « diffamatoire et séditieux » à tenir huit jours prison close. (1)

Les arrêtés interdisant le port d'armes au spectacle et pour les spectateurs le fait d'interpeller les acteurs pendant la représentation étaient, en 1790, signés du bureau municipal (Maire et 1/3 des officiers municipaux), en l'an III, ils auraient dû porter la signature de la majorité des administrateurs. Même remarque pour les heures de fermeture des cabarets, soit dans la ville, soit dans les diverses communes d'un canton (2). Les moyens de police, tels que rondes de gendarmerie, patrouilles de garde nationale étaient réglés par l'administration de concert avec le Général commandant la place, si son importance le comportait, sinon avec le chef de brigade. Tous les règlements de cette nature étaient préalablement envoyés à l'administration centrale pour approbation.

c) **Salubrité.** — Les travaux d'assainissement étaient décidés par la municipalité qui demandait au département un devis et une autorisation de faire faire les plans, à plus forte raison fallait-il cette autorisation pour passer à l'exécution. Ces travaux

(1) *Jour..al Universel* et *Affiches de Toulouse et du Languedoc* n° 13 du 31 mars 1790.

(2) Aspet, 5 pluviôse, an IV. — Archives départementales Haute-Garonne, registre L, 635.

furent excessivement rares, par suite du déficit presque constant des caisses municipales.

5° *Répartition des Contributions directes.* — Ce travail n'était pas le même pour toutes les administrations ; en effet, un arrêté directorial du 29 frimaire, an IV, art. 1er, disposait : « Les municipalités feront la répartition entre les communes comme la faisaient les districts » et art. 2. : « Cette répartition faite, la municipalité fera connaître à l'agent de chaque commune la quote-part de cette commune et lui enjoindra de procéder à la répartition entre les contribuables.» Ces deux articles s'adressaient aux cantons ruraux, les administrations urbaines, n'ayant pas de communes entre lesquelles sous-repartir, devaient s'occuper de la quote-part de chaque contribuable.

L'arrêté précité, dans son article 4, ordonnait, dans les communes de 5,000 à 100,000 âmes, la nomination par la municipalité de cinq habitants ou propriétaires pris dans les diverses classes de contribuables pour « conjointement avec un officier municipal par elle délégué, procéder à la répartition entre les contribuables et à la confection de la matrice du rôle ». Ces opérations une fois faites, l'administration municipale, substituée sur ce point aux districts, rendait le rôle exécutoire, l'arrêtait et l'envoyait aux percepteurs. Dans les cantons ruraux, l'administration fixait la quote-part de chaque commune. Une loi du 18 prairial an V décida que, pour cette opération, il serait adjoint à chaque agent municipal un habitant ou un propriétaire de sa commune désigné par l'adminis-

tration municipale. Cette quote-part fixée, l'agent réunissait dans sa commune les 5 répartiteurs nommés eux aussi par l'administration municipale et procédait avec eux à la répartition et à la confection de la matrice du rôle. Les formalités étaient les mêmes pour le rendre exécutoire que dans les villes. On se doute que tout cela se faisait mal et très lentement, aussi le 22 brumaire an VI, une loi portant création d'une agence des Contributions directes tenta-t-elle d'y remédier en chargeant les commissaires du Directoire « d'aider les communes dans la rédaction matérielle des tableaux, états, matrices, etc. » ; nous la retrouverons en traitant du commissaire.

6° *Réclamations des contribuables.* — L'arrêté du 29 frimaire an V, art. 10, décidait que les municipalités seraient juges en premier ressort des demandes en « décharge, réduction, remise ou modération, formées sur les Contributions directes après l'avis préalable des commissaires répartiteurs. Les départements (art. 11) prononçaient en dernier ressort. Les percepteurs recevaient comptant les ordonnances de décharge ou de réduction que le receveur du département acceptait dans la même forme.

Il en fut ainsi jusqu'au 2 messidor an VII, ou une longue loi vint régler la matière en prévoyant le cas de demandes en réduction formées par les communes d'un même canton et par les cantons ou communes ayant à elles seules une administration municipale. La loi posait en principe que tout contribuable, dont la côte de contribution foncière se trouvait portée

au-dessus de la proportion générale, déterminée par la loi entre cette contribution et les revenus, avait droit à une réduction (art. 2) ; même règle pour chaque commune, canton ou département. Les administrations municipales et en appel le département prononçaient les mutations de cote « lorsqu'une propriété foncière avait été cotisée sous un autre nom que celui du propriétaire ». L'article 8 renvoyait aux tribunaux civils les contestations sur le droit de propriété.

L'article 16 imposait au contribuable l'obligation de fournir un mémoire à l'appui de sa demande en réduction ; ce mémoire était adressé à la commune (au-dessus de 5.000) ou à l'administration du canton dans le ressort duquel se trouvaient les biens. Un délai de trois mois après la publication du rôle était imparti au contribuable pour que sa demande fut recevable ; il devait en outre présenter la quittance des termes échus au jour de sa demande. Ce mémoire était envoyé aux répartiteurs qui en délibéraient dans la décade ; s'ils convenaient de la justice de la réclamation, l'administration devait prononcer la réduction (1) ; si les répartiteurs ne trouvaient pas la réclamation fondée ou offraient une réduction jugée insuf-

(1) L'innovation n'était pas heureuse, on comprend comment cela devait se passer : le contribuable figurait-il parmi les bons amis des citoyens répartiteurs, vite une réduction, que leur en coûtait-il ? Dans le cas contraire il fallait épuiser tous les recours de cette bizarre justice rendue par les élus à leurs électeurs, à charge de revanche pour ceux-ci.

fisante par le réclamant l'administration nommait deux experts dont un « instruit sur *l'arpentage pour procéder à une nouvelle* évaluation du revenu net imposable du réclamant et au mesurage » si besoin est. Après communication du procès-verbal d'expertise et de toutes autres pièces au commissaire du Directoire, l'administration prononçait, ce dernier entendu conformément à la loi, et dans les 20 jours qui suivaient le dépôt de l'expertise. Ni l'agent de la commune intéressée, ni son adjoint ne prenaient part à la décision ; mais le réclamant et l'agent pouvaient faire appel devant l'administration centrale.

Procédure analogue en cas de réclamations formées par les communes (Bien que ceci rentre dans les attributions spéciales des agents nous en parlerons ici pour ne pas diviser l'exposé de cette loi). Disons d'abord que la commune était représentée par son agent, qui, s'il la croyait surchargée (quant à sa cote foncière), pouvait convoquer les répartiteurs ; en cas d'opinion conforme à la sienne, formulée par la simple majorité, les répartiteurs avaient le devoir d'exprimer à quelle somme totale s'élevait à leur sens le revenu total imposable de la commune. L'agent rédigeait alors un mémoire qu'il envoyait à l'administration centrale avec pièces à l'appui. Renvoyé à la municipalité pour avis, l'administration centrale prononçait la réduction, si la municipalité convenait du bien fondé de la réclamation, sinon il était nommé par le département deux experts, qui étaient assistés de deux commissaires

chargés par l'administration municipale et par l'agent de renseigner les experts pour faciliter leur tâche. Après communication au commissaire général et avis de ce fonctionnaire l'administration centrale statuait.

Les formes observées étaient les mêmes, quand les réclamations émanaient soit d'une ville (de plus de 5.000 habitants), soit d'un canton, avec les différences suivantes : les cantons voisins donnaient leur avis, l'administration entière représentait le canton.

Enfin, dans son article 87, la loi permettait « le rappel à l'égalité proportionnelle entre contribuables » basé sur la surimposition des uns et l'extrême diminution des autres. Il suffisait d'un simple mémoire à l'administration municipale ; l'avis de l'agent municipal et d'au moins deux répartiteurs était nécessaire pour qu'il fut donné suite à la réclamation. En ce cas, si les contribuables dont les cotes avaient été prises comme point de comparaison convenaient de l'inégalité, l'administration municipale procédait à la rectification. En cas contraire, expertise et appel possible du département. Mêmes formes si des communes se plaignaient d'une surimposition.

Il est permis d'ajouter que l'admission de ces règles et surtout celles qui supposaient que des contribuables ou des communes allaient bénévolement se juger insuffisamment imposées, témoignait chez le législateur d'une confiance flatteuse pour ses concitoyens.

Malgré nos recherches nous n'avons pu trouver un seul exemple de ce désintéressement et nous avons la faiblesse de croire qu'il demeura à l'état de postulat dans notre législation.

7° *Perception.* — Le soin de percevoir les contributions comme celui de les répartir appartenait aux administrations municipales. Mais contrairement à ce qui avait lieu pour la répartition qui était l'œuvre directe des administrateurs, aidés par des commissaires répartiteurs, ici l'administration exerce une simple surveillance, quoique à la vérité très rigoureuse.

L'article 7 de l'arrêté du 29 frimaire an IV précité décidait que dès que la somme à imposer serait connue, les cantons procèderaient à l'adjudication de la perception des contributions directes. Le candidat devait présenter une caution « suffisante » ; le droit de perception était attribué à celui qui offrait le plus fort rabais, aussi était-il très variable, il arrivait parfois qu'un citoyen généreux s'en chargeait pour rien et d'autres fois le prix constituait une lourde charge pour la commune.

L'administration municipale, après avis favorable de l'administration départementale, pouvait mettre à l'adjudication la perception du canton entier, — ou de la ville — ; diviser les communes en deux ou plusieurs arrondissements de perception, enfin adjuger chaque commune à des prix et à des soumissionnaires différents. Les fonctions de percepteur consistaient à recevoir les deniers de ceux qui payaient volontairement et à dénoncer à l'administration les contribuables en retard ; celle-ci envoyait alors une « garnison » chez le mauvais payeur. La saisie pouvait en fin de compte être proposée par la municipalité et ordonnée par le département. Il n'était pas rare que le percepteur lui-même reçut « garnison » soit par ordre de la

municipalité, soit par ordre de ses chefs en matière financière. La garnison (1) était décidée par l'administration, mais elle déléguait ce droit parfois aux agents, parfois à son trésorier, qui concentrait les fonds touchés par les percepteurs pour les charges locales. L'administration devait surveiller étroitement ses percepteurs, elle prescrivait de fréquentes vérifications de l'encaisse et réglementait les versements à faire à son trésorier. Il arrivait parfois que le percepteur ne pouvant continuer ses fonctions, ou bien l'adjudication n'ayant donné aucun résultat, l'agent recevait les fonds, donnait quittance et faisait les versements. Il y avait autant de percepteurs que d'exercices budgétaires, on distinguait celui de l'an III, celui de l'an IV ; ce qui compliquait d'autant le contrôle municipal : car on pense bien que ces financiers improvisés avaient une comptabilité en harmonie avec leur caractère, c'est-à-dire variant d'un percepteur à l'autre, (voir sur ce point Taine. Le régime moderne).

8. *Direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité.* — Nous entendons par là les travaux d'utilité départementale ou intéressant plusieurs cantons. Les travaux étaient exécutés sur les plans des ingénieurs, qui n'avaient cessé de faire partie de l'administration départementale

(1) Le garnisaire était nommé par l'administration municipale. Son rôle consistait à s'installer chez le contribuable qui lui payait une indemnité de nourriture et lui devait en outre, une certaine somme (en général 1 franc par jour).

depuis le début de la Révolution (1), mais leur surveillance était exercée par les administrations municipales qui y déléguaient soit quelques-uns de leurs membres, soit quelque surveillant y demeurant à poste fixe. Nous rangerons sous la même dénomination l'inspection directe des travaux de réparation ou de reconstruction des églises, presbytères, etc., (les presbytères servaient ou de mairie ou de logement à l'instituteur).

9° *Régie des établissements publics d'utilité générale : hôpitaux civils et hospices.* — Les hôpitaux étaient administrés par des commissaires nommés par les municipalités et révoqués par elles ; elles désignaient aussi les médecins chargés du soin des malades et votaient, sur le produit des charges locales, les subventions nécessaires. Un de leurs membres était chargé de la surveillance. On pourrait ranger dans cette catégorie les prisons fort encombrées alors. Les guichetiers étaient nommés par l'administration municipale, ainsi que les médecins chargés de visiter les prisonniers ; enfin, la municipalité pourvoyait à la nourriture, tout en souhaitant que ce soin incombât à d'autres. (Vœux nombreux de certaines municipalités en ce sens).

10° *Surveillance et agence nécessaires à la conservation des propriétés publiques.* — Les Bâtiments

(1) Procès-verbal de la Session du Conseil général de l'Aude fixant le ressort pour les ingénieurs du département (1791).

nationaux, tels que presbytères, églises, monastères, casernes étaient confiés aux administrations qui obtenaient le droit de les occuper — beaucoup de presbytères servaient de maison commune, de prison, de logement pour l'instituteur, lorsque ce rare fonctionnaire existait — ; dans les églises on célébrait les fêtes décadaires et on procédait aux mariages (1) civils ; le monastères servaient de Palais de Justice ou de casernes de gendarmerie. L'administration surveillait les bois communaux et veillait à ce que le régime forestier y soit appliqué ; la tendance générale étant de partager ces bois entre les habitants, on espérait que l'administration municipale s'y opposerait.

11. *Le Budget municipal.* — Il existait deux sortes de dépenses, comme deux sortes de recettes : celles qui intéressaient tout le canton, celles qui ne se rapportaient qu'à la commune ; les unes et les autres étaient votées par la même assemblée et dans la même forme ; c'était seulement pour leur exécution que la différence se faisait sentir. Une dépense communale, telle que l'entretien de l'horloge, était soumise aux mêmes formalités qu'une dépense cantonale, comme le traitement du Juge de Paix.

Notons que la plupart des dépenses étaient obligatoires, en ce sens qu'elles servaient à payer soit des fonctionnaires, soit des services qui sont aujourd'hui à la charge de l'Etat. Il n'existait pas cependant pour

(1) Eglise St-Jérôme à Toulouse, puis St-Etienne.

l'administration supérieure la faculté que lui donne aujourd'hui la loi du 5 avril 1884, art. 149, de rétablir d'office certains crédits supprimés par les Conseils municipaux, mais le résultat était analogue, puisque, le budget étant soumis à l'agrément de l'administration centrale, les objets indispensables à la vie même de la municipalité auraient été suspendus. La révocation était d'ailleurs possible et l'administration réfractaire ne l'eût pas longtemps attendue ; dénoncée par son commissaire du Directoire au commissaire général, celui-ci eut requis l'administration centrale de prononcer une suspension et, sur son rapport, le Directoire exécutif eût complété la mesure. Quant aux dépenses facultatives, elles avaient pour limites, d'abord les ressources minimes des cantons ruraux et urbains, ensuite la volonté bien nette du pouvoir central de ne pas tolérer autre chose que le strict nécessaire. On ne doit pas oublier, en effet, que les impôts d'Etat ne rentraient eux-mêmes qu'avec les retards les plus grands, que les classes aisées faisant le plus souvent les frais de certains expédients budgétaires tels que « l'avance de l'impôt par les 12 citoyens les plus aisés » d'une agglomération, en arrivaient à se laisser poursuivre plutôt que de laisser croire à la possibilité pour eux de s'acquitter facilement. Enfin, l'imprévu ne figurait au budget que pour une somme minime et réduite d'ailleurs par le département.

a) **Les dépenses.** — Allant du tout à la partie, voyons d'abord celles qui concernent le canton, c'est-à-dire plusieurs communes. Elles sont indiquées

par une loi du 11 frimaire an VII, elles comprennent : le traitement du juge de paix, de son greffier, du secrétaire de l'administration, du ou des commis employés avec lui ; les frais relatifs aux rôles pour le canton de la contribution foncière, les réparations à la maison commune, ou la location du lieu des séances de l'administration, si elle ne possède pas de maison commune ; le port des lettres et paquets par la poste, (1) les frais du messager employé à la communication entre l'administration (chef-lieu) et les agents municipaux et leurs communications avec le bureau de poste le plus voisin ; les frais des fêtes nationales et publiques, les frais concernant la garde nationale sédentaire, le salaire des gardes champêtres auxquels il devrait être, autant que possible, désigné des arrondissements tels que chacun d'eux puisse suffire au service de plusieurs communes ; les écoles primaires à raison du nombre déterminé par la loi.

Notons que depuis la mise en activité des administrations municipales, dont nous nous occupons, les dépenses qui sont mises par la loi du 11 frimaire an VII à la charge des cantons en entier étaient de fait à leur charge en vertu d'un arrêté du comité des finances du 2 messidor an III : le principe était que « tous les frais des administrations étaient à la charge de leurs circonscriptions respectives. »

Dépenses communales (quant aux communes faisant partie d'un canton et supportées par les contribuables

(1) Aucune administration n'avait la franchise postale.

de la commune). Ce sont : 1° l'Entretien du pavé (sauf sur les grandes routes) ; 2° La voirie et les chemins vicinaux ; 3° Entretien des fontaines, horloges, halles et autres édifices publics ; 4° Achat des registres destinés à l'état-civil ; 5° Entretien des fossés, acqueducs et ponts à l'usage et utilité particuliers à la commune et qui de leur nature ne font pas partie des objets compris dans les dépenses générales des travaux publics ; 6° Frais de garde des bois communaux ; 7° Frais de perception des contributions ; 8° Frais de reverbères, lanternes et enlèvement des boues ; 9° Menus frais de l'agence municipale (encre, papier, plumes, cire, etc.) Il faut noter que la loi ne prévoit pas le traitement d'un secrétaire par commune ce qui est conforme à l'esprit de la Constitution.

Les communes de plus de 5.000 habitants cumulaient les dépenses communales et cantonales puisqu'elles possédaient tous les services d'un canton et d'une commune : les frais étaient évidemment plus élevés notamment ceux de police, travaux et salubrité.

b) **Recettes.** — Pour les cantons : 1° Le dixième du produit des patentes perçues dans l'arrondissement du canton ; 2° La moitié des amendes de police recouvrées dans le même arrondissement (1) ; 3° La

(1) Prononcées non plus par un tribunal municipal mais par le Juge de paix.

quantité de centimes additionnels aux contributions foncières et personnelles qui ne pourront en aucun cas excéder le maximum qui sera déterminé chaque année après la fixation de l'une et de l'autre contribution.

Pour les communes : 1° Le produit des biens communaux susceptibles de location ; 2° Celui des bois communaux qui ne faisait pas partie de l'affouage sera susceptible d'être vendu ; 3° Celui de la location des places dans les halles, marchés et chantiers sur les rivières, les ports et les promenades publiques ; 4° Enfin la quantité de centimes additionnels aux contributions foncières et personnelles qu'il sera nécessaire d'établir pour compléter le fonds des dépenses communales, aux mêmes conditions de maximum que pour les cantons.

L'article 51, loi du 11 frimaire an VII, prévoyant l'insuffisance de ces ressources pour les communes de 5.000 âmes, permettait, après autorisation du corps législatif, l'établissement de taxes indirectes et locales. (1)

Ainsi, les contribuables d'une commune rurale payaient deux sortes de centimes additionnels : les uns pour leurs dépenses communales, les autres pour les dépenses du canton. Les premières comme les secondes étaient votées par l'administration municipale, mais les secondes étaient payées par le tréso-

(1) Les octrois n'existaient pas

rier de l'administration qui centralisait entre ses mains les recettes du canton (versées par chaque percepteur) sur mandement du président, et les premières au contraire étaient mandatées par l'agent municipal et payées par le percepteur de sa commune jusqu'à concurrence du crédit ouvert. L'article 58 (même loi) ordonnait à l'un et à l'autre de rendre compte respectivement et dans le courant de vendémiaire de chaque année des recettes et dépenses faites pendant l'année précédente. Ils devaient être arrêtés par l'administration dans le courant de brumaire. Le contrôle était exercé sur cette vérification par les administrateurs du département. Le premier contrôle des agents par leurs collègues était fictif; chacun étant soumis à son tour à l'inspection des autres, il semble qu'il dût résulter de cet examen réciproque une bienveillance paternelle. Comment admettre d'ailleurs l'efficacité de cette mesure, lorsque l'on sait combien cette matière des finances est aride et peu connue. Enfin, il arrivait fréquemment que mandataire et percepteur fussent le même homme d'où une confusion extrême et des erreurs probables. Les juges de paix, greffiers, secrétaires en chef et autres étaient payés par le trésorier de l'administration au fur et à mesure des recettes et sur mandats signés du président de l'administration. Les employés purement communaux tels que : gardes-bois, valets de ville, horlogers, balayeurs l'étaient, suivant la règle déjà énoncée, par le percepteur communal, sur mandat de l'agent et suivant l'état des recouvrements. Les ordonnateurs tenaient un registre de leurs mandats qui,

comparé avec celui du trésorier et du percepteur, servait de moyen de contrôle. — Ajoutons à l'énumération des dépenses cantonales la ferrure des chevaux de la gendarmerie quand il en existait une brigade dans le ressort. Elle fut plus tard à la charge de l'Etat.

12° *Instruction publique.* — La Constitution du 5 fructidor (art. 296) disait : « Il y a dans la République des écoles primaires où les élèves apprennent à lire et à écrire, les éléments du calcul et ceux de la morale. La République pourvoit aux frais de logement des instituteurs préposés à ces écoles. » La loi du 11 fructidor an VII rangeait les dépenses relatives aux écoles primaires parmi les dépenses supportées par la totalité du canton. Voici comment se faisaient les nominations d'instituteurs : D'abord il appartenait à l'administration municipale de fixer le nombre d'écoles de son ressort (sauf approbation supérieure). Cela fait, elle acceptait comme instituteur le candidat qui se présentait ; mais celui-ci devait être agréé par un jury d'instruction siégeant à l'ancien chef-lieu de district en général. Muni d'un certificat constatant son instruction, le candidat se présentait à l'administration centrale. (Loi du 3 brumaire an IV) qui prenait un arrêté visant la décision du jury et admettant le postulant aux fonctions d'instituteur primaire. Conformément à l'article 296 de la Constitution, l'administration ordonnait qu'un bâtiment national lui fut affecté à titre de logement et de maison d'école ;

et à défaut, qu'une indemnité équivalente lui soit allouée par l'administration municipale. L'arrêté dûment enregistré par celle-ci, il restait encore une formalité à remplir par l'instituteur : celle du serment prescrit par les lois à tout fonctionnaire public (1) et en séance de l'assemblée municipale. Ce n'est qu'alors qu'il pouvait exercer (2).

13° *Fonctions diverses des administrations municipales.* — Il n'existait guère en France qu'un seul service administratif absolument organisé ; il était naturel que la plupart des fonctions nécessaires à la vie sociale lui aient été confiées, quand l'économie ou la hâte des événements ne permettaient ni une création ni une restauration.

Nous avons vu l'administration municipale payer la ferrure des chevaux de gendarmes, répartir les contributions, confectionner les rôles, juger les réclamations en 1er ressort, parfois même définitivement, percevoir les contributions, du moins par mandataires, payer des magistrats quand elle le peut... que ne fera-t-elle pas encore ? Et, de fait, nous la retrouvons

(1) Ce serment était le suivant : « Je déclare n'avoir provoqué aucun arrêté séditieux aux lois et n'être point parent, ni allié d'émigré aux degrés prévus par l'art. 2 de la loi du 3 brumaire an III.

(2) Encore fallait-il qu'on lui désignât un local.

présidant aux fêtes patriotiques et décadaires, chargée, par des discours enflammés, patriotiques, d'entretenir l' « esprit public », de veiller sur les théâtres comme une Anastasie municipale, pour que ce même esprit public ne soit pas perverti ; de tenir les registres pour l'enrôlement volontaire des conscrits, d'effectuer les levées ordinaires et extraordinaires, de visiter réquisitionnaires et conscrits, de les équiper au besoin ; de procurer à la République les chevaux nécessaires pour les armées ; d'organiser les gardes nationales et les colonnes mobiles ; de faire, au nom du Directoire, de la haute police, en surveillant les émigrés, les prêtres réfractaires, l'exercice du culte ; en délivrant et en vérifiant les passeports ; de veiller sur les enfants abandonnés, confiés à des nourrices ... il est certain que notre énumération est incomplète, car tout ou presque tout passait sous les yeux ou entre les mains des administrations municipales.

a) **Esprit public.** — La loi du 3 brumaire, an IV, instituait sept fêtes nationales : fêtes de la Fondation de la République, de la Jeunesse, des Epoux, de la Reconnaissance, de l'Agriculture, de la Liberté et des Vieillards. Leur célébration, qui consistait en chants patriotiques, discours sur la morale du citoyen, banquets fraternels (1), divers jeux publics propres à chaque localité,

(1) Nous ne donnons ici que les prescriptions de la loi, nous verrons dans le chapitre suivant ce qui avait lieu en fait.

distribution des récompenses. A cette énumération venaient s'ajouter la célébration du décadi, qui donnait lieu à des lectures faites par l'agent dans les petites communes, et à des cérémonies plus complètes dans les villes; les mariages étaient célébrés ce jour-là par le Président de l'administration, on lisait les lois, les victoires des armées, etc. Enfin le Directoire ordonnait parfois « des pompes funèbres » en l'honneur de Hoche et d'autres morts illustres. Les fêtes étaient célébrées au chef-lieu, les agents devaient s'y rendre et quelquefois en présidaient une reproduction à leur retour dans la commune. — Dans les villes, l'administration se faisait présenter par les directeurs des théâtres, la liste des pièces qu'ils comptaient représenter dans la *décade* (1); les ouvrages susceptibles d'exciter des troubles étaient proscrits, de sévères coupures étaient faites dans les autres. Enfin si malgré ces précautions ou même à cause de ces précautions, des incidents étaient soulevés, l'administration interdisait la pièce ou prohibait l'apparition de l'acteur. Des commissaires de police et souvent un ou plusieurs administrateurs assistaient au spectacle pour prévenir et réprimer les troubles d'ailleurs fréquents à cette époque.

(1) N'oublions pas que l'impression ou l'emploi du mot « semaine » exposait ses auteurs à des peines de police comme contre-révolutionnaire.

b) **Attributions militaires : conscrits, visite sanitaire, recensement des chevaux, garde nationale.** — Les nombreuses guerres que soutenait le Directoire l'obligeaient à de fréquentes levées. Malgré la tradition populaire qui veut qu'un enthousiasme patriotique ait fait remplir les registres d'enrôlement avec une rapidité merveilleuse, nous savons (1) quelles difficultés soulevait le départ des hommes demandés par le ministère de la guerre. Les administrations municipales avaient le devoir de dresser la liste des jeunes gens susceptibles d'être enrôlés ; elles devaient en envoyer un double au département. Quand une levée était ordonnée (levée de 300.000 hommes p. exemple en Juin 1799) la liste de ceux qui étaient appelés était rédigée et l'administration les prévenait du jour où elle examinerait leurs motifs d'exemption. Deux officiers de santé donnaient leur avis sur l'aptitude physique du réclamant et l'administration décidait de leur départ ou de leur réforme ; (2) des sursis d'un mois, de trois mois même étaient accordés pour permettre le rétablissement d'un malade. Ceux qui devaient partir venaient prendre leur feuille de

(1) Archives départementales, Aude, Aveyron, Ariège, Haute-Garonne, Pyrénées-Orientales, série L.

(2) Cette décision n'était jamais définitive qu'après approbation du département. Dans certains cas l'administration municipale se déclarait incompétente et renvoyait à l'administration centrale. Des tableaux dressés par le ministre de la guerre en donnaient le détail.

route à l'administration municipale, qui, au jour fixé après les avoir réunis, les mettait en route vers le département, sous la conduite d'un officier en retraite ou d'un membre de l'administration. Quelquefois des objets d'équipement leur étaient distribués. La désertion était un fait courant, soit à l'armée, soit avant d'y parvenir, pendant que les conscrits ou les réquisitionnaires y étaient conduits. De plus, beaucoup ne prenaient pas de feuilles de routes ou après l'avoir prise se dissimulaient et restaient chez eux. L'agent municipal de leur commune avait le devoir de les signaler et de les arrêter. De fréquentes battues étaient organisées par les commissaires du Directoire. Nous verrons que les officiers municipaux trop zélés couraient des risques sérieux en s'acquittant trop consciencieusement de leur devoir. (1)

Les levées de chevaux, mules et mulets étaient en général faites sous le contrôle municipal : un commissaire délégué à cet effet examinait au chef-lieu les divers animaux qui lui étaient présentés ; quelquefois il était assisté d'un « artiste vétérinaire » ou d'un maréchal-ferrant. Rarement un seul animal était désigné. Parfois c'est un brigadier de gendarmerie qui parcourt le département pour opérer une levée qui subitement

(1) Les papiers des administrations sont relatifs en majorité aux mesures à prendre contre les déserteurs, fuyards, etc. ; de nombreuses proclamations leur étaient faites sans succès par les ministres et administrateurs du département. Quand ils étaient traqués, ils faisaient un simulacre de départ et désertaient aussitôt.

devient plus fructueuse ; mais on peut dire qu'en général le recensement était fait par l'administration municipale.

Garde nationale. — Les troupes régulières étant employées à combattre les coalitions, les services qu'elles auraient rendus étaient demandés aux gardes nationales. Celles-ci comprenaient les hommes valides de 16 à 60 ans. Il y avait une compagnie par commune, huit compagnies formaient un bataillon, trois bataillons une demi-brigade. L'effectif varia. Les officiers et sous-officiers étaient élus par leurs troupes sous la présidence d'un administrateur. Les hommes les plus valides de chaque compagnie formaient au besoin une troupe d'élite appelée colonne mobile et mise en réquisition la première en cas de besoin. Beaucoup de ces troupes étaient sans armes. Elles avaient pour mission de déférer aux réquisitions des autorités civiles, de prêter main forte à la gendarmerie, de coopérer à la police par des patrouilles, sentinelles, corps de garde, etc. On les employait à rechercher les déserteurs, à conduire les réquisitionnaires, etc.

Haute police. — Rechercher les prêtres réfractaires rentrés en France grâce à la facilité de se cacher qui leur était donnée, les faire arrêter et conduire au chef-lieu du département fut l'occupation de beaucoup de commissaires du Directoire, agents et administrateurs. L'on prétendait en effet que ces prêtres empêchaient les conscrits de rejoindre leur corps et que, fanatisant les « campagnes », ils pervertissaient l'esprit public. Exception était faite pour les sexagenaires infirmes

sur certificats médicaux : encore étaient-ils soumis à la surveillance municipale. Les « ex-nobles » et les émigrés excitaient les mêmes inquiétudes ; c'étaient des agents du royalisme, des partisans de la contre-révolution, ils étaient l'objet d'une active correspondance et beaucoup de révocations d'agents municipaux furent motivées notamment lors du 18 fructidor par les complaisances de ceux-ci pour ceux-là. — A cette quantité d'attributions, ajoutons-en une dernière qui est aujourd'hui confiée au Sous-Préfet : l'agrément des gardes particuliers. C'était au Conseil général de la commune qu'il appartenait sous la Constitution de 1791 d'agréer le garde d'un particulier, ce droit fut donné aux administrations municipales en même temps que leurs autres attributions déjà énumérées.

BB'. — *L'Agent municipal et son adjoint*

Disons d'abord que ces deux administrateurs se suppléaient dans les mêmes fonctions. Pour l'agent il faut établir une distinction entre deux genres d'attributions : il agit par délégation de l'administration dont il fait partie, il agit en vertu des pouvoirs légaux qui lui sont propres ; ou enfin il a voix délibérative à l'assemblée.

Par délégation de l'assemblée. — C'est un agent d'exécution et d'information. C'est à lui que celle-ci s'adresse pour obtenir les renseignements qui lui sont utiles, pour rendre ces arrêtés (de contentieux par exemple), pour établir ses tableaux de réquisi-

tionnaires, ses listes de jurés, pour connaître les gardes-champêtres qu'elle doit nommer, pour apprécier la valeur des cautions offertes par les percepteurs. D'après ces indications, l'administration répartira l'impôt entre les communes, etc. Son rôle était d'autant plus important que l'administration devant régler des matières souvent inconnues de ses membres (vote d'une réparation dans une commune) c'était à l'agent d'emporter par ses rapports l'assentiment général. Agent d'exécution il procédait en vertu des délibérations de l'administration municipale : il portait à la connaissance de ses administrés les arrêtés les concernant et tenait la main à leur observation ; souvent une commission spéciale le chargeait de certains services, soit dans sa commune, soit dans les communes voisines : vérifications de caisses publiques, enquêtes, etc.

Pouvoirs propres. — Loi du 21 fructidor an III art. 1er. « Les agents municipaux exerceront les fonctions de police dans leurs communes respectives. Ils y constateront par de procès-verbaux les contraventions aux lois de police et y feront *exécuter les arrêtés pris par l'administration municipale.* » En cette qualité ils devaient donc rechercher et constater les contraventions, délits ou crimes punis par les lois ou prévus par les arrêtés de leur administration.

La surveillance des employés de la commune, valets de ville, etc., leur appartenait exclusivement. Ils pouvaient requérir la garde nationale ou la gendarmerie en cas d'urgence. Leurs procès-verbaux étaient adres-

sés au commissaire du Directoire exécutif et transmis par celui-ci au juge de paix avec prière d'informer.

En outre nous avons vu qu'ils représentaient la commune soit pour réclamer en sa faveur une réduction d'impôts, soit pour suivre l'action en vue de l'obtenir, jusqu'à l'administration centrale.* Enfin ils la représentaient en cas d'action en justice soit comme demanderesse, soit comme défenderesse après autorisation de l'administration municipale confirmée par le département.

La loi du 29 vendémiaire an IV les chargeait de la tenue des registres de l'état-civil ou plutôt des fonctions d'officier de l'état-civil ; mais la loi ne leur accordait pas de secrétaire, ce qui rendait ces fonctions fastidieuses par suite du grand nombre d'écritures qu'il fallait faire (rôles, procès-verbaux, actes de l'état-civil, etc.) et du peu d'aptitude de leurs titulaires (1). Ajoutons à ces diverses obligations celle de se rendre plusieurs fois par mois au chef-lieu pour assister aux séances de l'admiuistration municipale. L'adjoint remplaçait l'agent ; mais en général en vertu d'une latitude laissée par l'article 3, loi du 21 fructidor an III, l'adjoint concourait avec lui dans tous les actes de police qui intéressaient la commune.

On voit qu'il serait difficile de trouver un rouage analogue dans notre machine administrative. Nous avons suffisamment relevé ces fonctions en matière de contributions pour ne pas y insister. Les fonctions de

(1) De nos jours on trouverait bien peu de maires ruraux susceptibles de faire leurs écritures eux-mêmes.

l'état-civil dans les communes de plus de 5.000 âmes étaient déléguées par l'administration à un de ses membres.

Le Président de l'administration municipale

Son origine est différente suivant qu'il s'agit d'un canton rural ou d'une ville. Ici, il est élu par ses collègues et parmi les administrateurs déjà élus par la ville. Là, il est élu par le canton tout entier. Quelles sont ses attributions ? Uniquement celles de tout président d'assemblée : la police des séances lui appartient, la convocation à son gré, ou suivant les ordres supérieurs ; la réception et l'ouverture du courrier, les lettres à écrire au nom de l'administration : renseignements à fournir, exécution de certaines décisions quand il n'était pas nommé de commissaires spéciaux. Mais dans le canton il n'a aucune fonction spéciale de police ou de gestion ; *primus inter pares* pourrait-on dire de lui ; ces fonctions sont remplies par les agents, le président ne peut que porter les questions à l'assemblée, voire même la convoquer pour les lui soumettre, mais là se bornent ses pouvoirs personnels. Au point de vue de la représentation de l'assemblée, c'est généralement à lui que s'adresse l'administration centrale pour féliciter ou morigéner l'organe délibérant qu'il préside. Il y a même lieu de penser que son autorité morale était plus considérable que celle de ses collègues puisque ceux-ci l'ont élu ou mieux encore qu'il est l'élu du canton entier et non d'une seule commune. On peut même supposer qu'élu par tous il saura se met-

tre au-dessus des intérêts locaux représentés, bon gré mal gré, par chaque agent municipal et jouer le rôle d'arbitre à la vue plus large et à l'esprit plus conciliant. Ajoutons qu'il lui revenait l'honneur de prononcer les nombreux discours que les mœurs d'alors imposaient à tout officier public (fêtes, décadis).

Ayant ainsi parlé des divers membres élus d'une administration municipale : de leurs attributions en corps et séparément ; nous devons indiquer par qui et comment ils étaient élus, pour combien de temps ; qui procédait à leur remplacement en cas de cessation de fonctions ; enfin quels étaient sur eux les pouvoirs disciplinaires de l'Etat et du département. La question de savoir par qui ils étaient élus nous amènera à nous demander qui était électeur et comment ce droit était garanti au citoyen.

DD. — *Des élections*

Qui était électeur ? Nous employons actuellement le mot électeur, on disait alors citoyen. L'art. 8 de la Constitution donnait la solution : « Tout homme né et résidant en France, qui âgé de vingt et un ans accomplis s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré depuis pendant une année sur le territoire de la République et qui paie une contribution directe, foncière ou personnelle est citoyen français ». L'article suivant dispensait de la condition de contribution « les Français ayant fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République ». Les conditions étaient rigoureuses : il fallait une résidence d'un an constatée par une inscrip-

tion sur un registre *ad hoc*, et le paiement d'une contribution.

Une loi en forme d'instruction datée du 18 ventôse an VI éclairait les municipalités sur les diverses questions électorales. Elle rappelait que les citoyens non contribuables pouvaient obtenir le droit de vote moyennant le paiement volontaire de la valeur de 3 journées de travail (1). On devait en outre figurer au rôle de la garde nationale sédentaire. L'article 12 énumérait les incapacités perpétuelles, c'étaient : la naturalisation en pays étranger, l'affiliation à toute société étrangère qui supposerait des distinctions de naissance ou qui exigerait des vœux de religion, l'acceptation de fonctions ou de pensions offertes par un gouvernement étranger (2) par la condamnation à des peines afflictives ou infamantes jusqu'à réhabilitation.

Les incapacités temporaires étaient prévues par l'article 13 : interdiction judiciaire pour fureur, démence, imbécillité ; état de faillite, incapacité atteignant les héritiers directs ; état de domesticité, d'accusation, jugement par contumace. Le fait de résider 7 ans hors de la République, sans mission ni autorisation, assimilait celui qui en était convaincu au naturalisé en pays étranger et l'obligeait, pour reconquérir ses droits, à se faire naturaliser français. Enfin, l'article 16 disait qu'à partir de l'an XII, nul

(1) Article 304 de la Constitution du 5 fructidor an III.

(2) Cet article avait été voté malgré l'opposition de Lakanal.

jeune homme ne serait inscrit sur le registre civique, s'il ne prouvait qu'il savait lire et écrire ou qu'il exerçait une profession mécanique. L'agriculture y était comprise. — Tous les citoyens réunissant les conditions ci-dessus indiquées pouvaient voter dans les assemblées primaires ; seuls ils étaient éligibles.

Comment le droit de vote était-il garanti au citoyen? — En d'autres termes, au cas où un Français, dans les conditions voulues pour être « citoyen », voulait faire reconnaître son droit, contesté ou non, qu'elle procédure devait-il suivre ?

Un registre civique (1) était ouvert dès le 1er nivôse de chaque année dans chaque administration municipale ; sur ce registre, elle inscrivait d'office les citoyens ayant le droit de voter aux assemblées primaires du canton. Elle formait une 2me liste de ceux à qui elle avait cru devoir refuser l'inscription, avec l'indication des motifs. Mais elle n'était pas revêtue du pouvoir de prononcer définitivement sur chaque citoyen (2). Ce droit appartenait à l'assemblée primaire elle-même. Qu'était donc l'assemblée primaire ? La réunion des citoyens domiciliés dans le même canton. (Constitution, art. 17). Il y en avait en principe une, mais s'il y avait plus de 900 citoyens, on en formait plusieurs de 450 citoyens au moins.

Aussitôt réunies, elles étaient présidées par le plus

(1) Loi du 25 fructidor, an III.
(2) Loi du 18 ventôse, an VI.

âgé ; et les fonctions de secrétaire dévolues au plus jeune. Un bureau était alors élu, composé d'un président, d'un secrétaire et de trois scrutateurs. Avant le vote, l'assemblée statuait provisoirement sur les difficultés relatives au droit de vote, sauf recours pour les intéressés au tribunal civil du département. Tel était donc le contentieux en cette matière : liste dressée par l'administration des citoyens qu'elle jugeait capables de voter ; contestations jugées en dernier ressort provisoirement par l'assemblée primaire, en dernier ressort par le tribunal civil. Notons cette organisation vicieuse qui permettait à la majorité d'exclure tout citoyen, puisque le jugement des constestations était forcément remis par le tribunal, après les opérations des assemblées primaires (1). Certaines personnes pouvaient ainsi ne jamais voter.

Qui était élu par les assemblées primaires ?

Réunies de plein droit le premier germinal de

(1) Il eut été plus logique, puisque l'on attribuait la connaissance en appel au tribunal civil du département des questions de droit de vote et, par suite, d'éligibilité, d'en attribuer l'examen en premier ressort au Juge de Paix, plutôt qu'aux assemblées primaires. Voit-on bien une assemblée de 900 personnes, fatalement en proie à l'esprit de parti, jugeant sainement d'aussi délicates questions ? L'organisation actuelle marque un énorme progrès en ce sens que l'électeur contesté voit la question résolue, en général, avant l'élection et qu'il a le recours ultime à la Cour de Cassation, trop loin et trop haut pour descendre des questions de droit aux questions de personne.

chaque année, elles devaient se prononcer, si besoin était, sur les « changements à l'acte constitutionnel », elles élisaient les membres de l'assemblée électorale qui, réunis au chef-lieu du département, éliront à leur tour les membres des corps législatifs et les fonctionnaires départementaux ; elles nommaient de la même façon le Juge de Paix et ses assesseurs, le Président de l'administration du canton *ou* les officiers municipaux dans les villes de plus de cinq mille habitants. (Constitution, art. 26 et 27). Les « électeurs » étaient élus au nombre de 1 jusqu'à 300 citoyens ; de 2, de 301 à 500 ; de 3, de 501 à 700 ; de 4, de 701 à 900, etc., à raison de 1 électeur par 200 citoyens inscrits. Les fonctions d'électeur étaient conférées pour deux ans. Les conditions d'éligibilité étaient d'avoir 25 ans accomplis et d'être propriétaire ou usufruitier dans les villes de plus de 6,000 habitants, d'un bien d'un revenu de 200 journées de travail, ou locataire soit d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de 150 journées de travail, soit d'un bien rural d'un revenu de 200 journées de travail. Dans les villes au-dessous de 6,000 habitants, la valeur du revenu exigé tombait à 150 journées de travail pour les propriétaires et à 100 pour les locataires. Dans les campagnes, étaient éligibles les propriétaires ou usufruitiers d'un bien d'un revenu égal à 150 journées et les fermiers ou métayers d'un bien d'un revenu de 200 journées.

Les assemblées primaires élisaient seulement le Président de l'administration municipale. Les agents et adjoints municipaux étaient élus par les assemblées

communales composées des mêmes citoyens que ceux qui pour chaque commune avaient concouru à composer l'assemblée primaire.

Durée des fonctions électives municipales. Rééligibilité. Remplacement. — Le principe du renouvellement périodique était admis (1) : les administrations centrales étaient renouvelées tous les ans par cinquième. Les administrations municipales par moitié. Président et agents municipaux étaient élus pour deux années et entraient en fonctions le premier floréal. Lors de la première élection, il fut tiré au sort entre les administrateurs pour savoir qui serait soumis à réélection après une année.

Les agents, adjoints et président n'étaient rééligibles que deux fois de suite. Une période de deux ans devait s'écouler ensuite avant qu'ils puissent être réélus.

Les places devenues vacantes par mort, démission, suspension ou révocation ne donnaient pas lieu à consultation électorale, mais les membres restants élisaient un « président temporaire », « un agent temporaire » qui restait en fonction jusqu'aux plus prochaines assemblées primaires. Mais il pouvait se faire que par suite de révocations, l'administration fut réduite à un nombre insuffisant de membres pour pouvoir délibérer. Une loi du 22 ventôse an IV per-

(1) Les tribunaux civils étaient cependant renouvelés en entier chaque cinq ans, mais les Juges étaient indéfiniment rééligibles.

mettait au Directoire la nomination d'une assemblée entière quand tous les membres avaient été destitués ou s'étaient démis de leurs fonctions ; cette nomination aurait effet jusqu'aux élections de l'an v. La loi du 30 messidor an iv ne reconnaissait pas au Directoire le droit de compléter une administration (centrale ou municipale). Mais après le 18 fructidor cette loi fut rapportée par les Cinq cents qui attribuèrent ainsi au Directoire le droit de compléter une administration « réduite à un nombre inférieur à celui prescrit par la loi pour délibérer. » (V. Girardot, p. 275 et suiv.) Cela permit au Directoire de destituer en masse 44 administrations centrales et d'épurer les autres après le 18 fructidor. Les administrateurs ainsi « fructidorisés », suivant l'expression d'alors que rapporte M. de Girardot, étaient-ils nommés pour autant de temps que s'ils avaient été élus régulièrement ? Les Cinq cents l'avaient admis, mais les Anciens s'y opposèrent et il fut décidé suivant l'art. 188 que les remplaçants des « fructidorisés » ne resteraient en place que jusqu'aux élections suivantes. En l'an vi, le Directoire usa de nouveau des facultés que lui donnaient les lois à cet égard.

Nous avons ainsi terminé l'examen des pouvoirs, confiés par la Constitution et les lois qui la suivirent aux administrations municipales, nous devons, avant de passer à l'étude du fonctionnement pratique des organes dont nous connaissons les attributions légales, nous préoccuper du représentant de l'Exécutif qui est placé par la Constitution auprès de tous les corps administratifs.

E.E. — *Le Commissaire du Directoire exécutif*

L'on ne saurait trop remarquer que le caractère original de ce « fonctionnaire » (pour se servir d'un mot fréquemment employé alors dans le sens de citoyen chargé de fonctions publiques) est d'être nommé directement par le Pouvoir exécutif. C'est là une nouveauté presque merveilleuse à une époque où presque tout était donné à l'élection depuis les grades militaires (du moins en partie) jusqu'aux offices de judicature. Nous verrons successivement : *a*) les conditions imposées au gouvernement pour son choix ; *b*) les pouvoirs donnés par la Constitution et par les lois suivantes ; *c*) les fonctions spéciales qui vinrent s'attacher à la fonction.

a) **Conditions de nomination.** — Tout citoyen âgé de vingt-cinq ans, et résidant depuis un an dans le canton, pouvait être nommé Commissaire du Directoire. La seconde règle était la plus gênante pour le Gouvernement obligé de faire son choix dans le pays. La loi demandait que le Commissaire résidât au chef-lieu, mais une exception était faite pour les cantons ruraux, à cause du recrutement parfois difficile. Un traitement leur était payé par l'Etat et non pas sur le budget du canton contrairement à la règle générale. Le traitement minimum était de 800 fr.

b) **Pouvoirs légaux.** — Nous avons suffisamment insisté sur les vues de la Convention en cette matière, on avait voulu que les organes délibérants soient

efficacement et étroitement surveillés, par un représentant autorisé de l'Exécutif et qui lui soit subordonné. C'est là le principe de l'institution ; il ne faudrait donc pas chercher en eux des administrateurs chargés de l'exécution des lois ; pas plus qu'il ne faut y voir des façons de sous-préfets assistant aux séances d'un Conseil cantonal : la Convention désirait uniquement qu'ils se bornâssent à surveiller et requérir l'exécution des lois. C'est ce que constate M. Ducrocq en ces termes : « C'est un simple agent de surveillance et d'exécution », mais il ajoute... « sans autorité effective et sans influence sérieuse » ce que nous ne pouvons admettre en aucune façon. Sans entrer dans l'examen de ce que ces commissaires furent en fait, en nous en tenant pour le moment aux dispositions légales que nous mentionnerons, nous affirmons que le commissaire du Directoire *devait avoir* une autorité effective et une influence sérieuse (1).

La loi du 21 fructidor an III art. 15 disposait : « Le commissaire assistera à *toutes* les délibérations, il n'en sera pris aucune qu'après qu'il aura été entendu. Une circulaire (2) du ministère de l'intérieur en date du 27 frimaire expliquait en ces termes le rôle des

(1) Notons que M. F. Aulard est d'un avis absolument opposé à celui de M Ducrocq. (Histoire politique du Directoire).

(2) Citée par M. Ducrocq : Bulletin du Comité des Travaux Historiques et Scientiques, section des sciences économiques et sociales, année 1891, page 157 et suiv.

commissaires : « Le commissaire est l'œil du Gouvernement ; il est placé près des administrations pour les surveiller, pour provoquer l'exécution des lois et la rectification des erreurs, pour faire cesser l'inaction des fonctionnaires et rendre compte au Gouvernement de tout ce dont il juge à propos de l'informer. Il doit donc être présent à tout, tout voir, tout connaître, mais sans que son assistance et son adhésion puissent jamais excuser, encore moins légitimer, ni rejeter sur le Gouvernement les opérations administratives qui pourraient être répréhensibles.....

« Le commissaire doit seulement donner son avis et porter la parole en présence de l'administration, c'est à elle à apprécier les dires et les réquisitions du commissaire, sans que celui-ci coopère à l'acte résultant de la délibération. Il importe par les mêmes motifs que l'arrêté de l'administration ne soit pas revêtu de la signature du commissaire, ni ses réquisitoires écrits à la suite des pétitions particulières. Excepté cependant lorsqu'il s'agit d'une opération qui lui est directement attribuée, telle par exemple que l'exécution des lois intervenant sur la première réquisition. Hors ces cas, l'acte de l'administration ne pouvant être l'acte du commissaire ne doit pas être revêtu de sa signature. » Le ministre termine en recommandant aux commissaires de ne se faire remplacer que le moins possible, car ils iraient ainsi contre le vœu de la Constitution qui a voulu que le Gouvernement fut représenté par son mandataire direct et non par un suppléant élu par l'assemblée ce qui rend son contrôle illusoire. M. Ducrocq (p. 167,

168) en conclut que l'influence des commissaires du Directoire n'est pas devenue plus grande que celle des procureurs syndics qu'il a représenté plus haut « annihilé, impuissant, constituant un rouage sans influence et sans autorité » (p. 160) Nous n'ignorons pas que l'origine élective des procureurs leur donnait de ce chef une piètre autorité, mais nous n'acceptons pas sans réserves l'appréciation que l'on vient de lire. Nous avons vu au contraire — notamment dans l'Aude — le procureur général, cheville ouvrière de l'administration départementale, présenter des rapports détaillés et circonstanciés sur la marche de l'administration, proposer au Conseil général d'émettre des vœux d'intérêt départemental ; son nom se retrouver à chaque instant dans le compte-rendu imprimé de la session de 1790 que nous avons eu sous les yeux.

Dans le Tarn, en 1791, c'est le procureur général que nous voyons parcourir les campagnes à cheval à la tête d'un détachement de dragons pour rétablir l'ordre profondément troublé (1). Partout le procureur général apparaît comme un personnage écouté, compétent. Voilà pour ce qui regarde ce fonctionnaire ; quant à son successeur du 5 fructidor an III, relevons d'abord ce fait déjà signalé plusieurs fois : c'est qu'il est directement nommé par le Directoire, sans condition de temps ; en second lieu qu'il

(1) Elie A. Rossignol, *Histoire de l'arrondissement de Gaillac pendant la Révolution*, p. 60 et suivantes.

correspond directement avec lui s'il s'agit du commissaire général, ou par l'intermédiaire de celui-ci pour les commissaires des cantons. D'autre part les administrations centrales peuvent être destituées par le Directoire soit en totalité, soit en partie ; ce droit s'étend pour lui aux administrations inférieures que celle du département a le droit de suspendre jusqu'à décision de l'exécutif... et il est facile de conclure de tous ces textes à ce qui devait avoir lieu. Telle administration prend des résolutions ou accomplit des actes contraires à l'esprit des réquisitions de son commissaire... celui-ci la dénonce à son chef direct (commissaire général ou ministre) et suivant les cas l'acte était annulé ou l'assemblée suspendue et l'histoire de cette époque nous dit que ces révocations n'étaient pas rares. Admettra-t-on que l'homme investi d'une telle autorité, fortifiée par de quotidiens exemples des dangers de la méconnaître, soit « annihilé, impuissant », « sans influence et sans autorité » ? Cela était si peu à craindre, qu'un orateur de la Convention n'avait pas craint de les comparer par avance à des « vautours dévorant la substance du peuple et à des « intendants ». Et si l'on réfléchit au peu de durée des fonctions municipales par exemple, ne voit-on pas que les commissaires permanents, et qui pour la plupart furent longtemps en place, choisis parmi des hommes de loi ou d'anciens administrateurs, devaient rendre aux assemblées d'énormes services par leur expérience des choses administratives et les guider en dehors même de toute règle légale ? Ce raisonnement ne s'applique-t-il pas à fortiori aux commis-

saires généraux, lorsque l'on sait que beaucoup d'entre eux exercèrent ces fonctions pendant toute la durée du régime ? Il n'est pas douteux que le fait même d'établir un tel rouage et d'en réserver le choix au Gouvernement indiquait que toute la confiance de celui-ci irait à ses agents sur qui il avait un pouvoir absolu de révocation.

Certainement, et la circulaire précitée le dit en termes exprès, le commissaire ne coopère pas à l'acte d'administration et ne doit pas y coopérer ; certainement les délibérations ne seront pas exécutées par lui, ce n'est ni un Préfet, ni un Sous-Préfet, ni un directeur de police, mais il donne son avis sur tous les points soumis à l'administration : arrêtés de police, répartition des impôts, réclamations des imposés, recensement des bêtes de trait pour l'armée, visite médicale des conscrits, organisation de la garde nationale, de l'instruction publique, simples vœux ou délibérations rien ne se fait hors de sa présence ; il est entendu sur tout et chacun sait bien qu'au sortir de la séance il doit rendre compte à une autorité supérieure et fortement armée contre ses subordonnés en corps ou isolément. Il faut ajouter que, dans la conception révolutionnaire des autorités administratives, un autre rôle eût été illogique. Action, délibération, justice sont confondues dans les attributions d'un seul organe ; cet organe est élu ; il échappe ainsi au choix du gouvernement dont il doit exécuter les ordres ; n'est-il pas naturel de mettre auprès de lui un représentant autorisé de l'Exécutif sans autres pouvoirs que ceux de rappeler à l'exécution

des lois, ceux qui en vertu de leur origine même étaient tentés de s'en écarter pour songer aux intérêts de leurs mandants ?

Ce n'est pas le moment de se prononcer sur la valeur du principe en vertu duquel tant de pouvoirs foncièrement différents étaient réunis dans les mains d'un seul organe élu, mais ce principe une fois admis en fait, il fallait bien en adopter les conséquences logiques.

c) **Les fonctions spéciales des commissaires du Directoire exécutif.** — Le commissaire représente l'Etat auprès de l'administration, même contre cette administration prise comme représentant les intérêts du canton ou de la commune. Un arrêté directorial du 10 thermidor an IV prescrivait aux commissaires du Directoire, quand les administrations portaient devant les tribunaux des affaires dans lesquelles la République était partie en cause, d'adresser aux commissaires près de ces Tribunaux (c'est-à-dire au ministère public) « des mémoires contenant les moyens de défense de la nation ». L'article 2 de cet arrêté laissait au ministère public la faculté de lire ces mémoires à l'audience sans préjudice de son droit à « proposer tels moyens et prendre telles conclusions que la nature de l'affaire leur paraîtra devoir exiger. » — Certaines questions de police étaient réservées à l'inspection du commissaire ; telle était la vérification de l'exécution de la loi relative à l'échenillage (26 ventôse an IV) qui lui faisait un devoir de « visiter à cet effet tous les terrains garnis d'arbres, arbustes, haies

ou buissons ». — La loi du 10 vendémiaire an IV chargeait le commissaire général (sur la dénonciation des commissaires cantonaux) de poursuivre tous les délits commis à force ouverte et par violence sur des propriétés nationales et les tribunaux civils chargés de fixer les indemnités devaient juger sur le vu des procès-verbaux et autres pièces constatant les voies de fait, excès et délits que devaient signaler les commissaires du canton.

Mais dans l'intervalle des séances de l'administration le commissaire ne peut requérir individuellement un agent municipal d'exécuter une loi ; il doit demander au président la convocation d'une assemblée extraordinaire et y exposer ses griefs ou ses réquisitions (1). En cas de refus du président il doit en référer au commissaire général. Au cas ou des ordres pressants devraient être transmis aux agents ce serait par écrit et par l'intermédiaire de la gendarmerie. Comme conséquence, un commissaire qui avait dûment requis son administration et prévenu son supérieur hiérarchique était à l'abri de toute responsabilité en cas d'inexécution des lois (2). Leur devoir allait jusqu'à l'obligation de dénoncer les contraventions aux lois, quelle que soit leur gravité. — Comme leurs prédécesseurs les procureurs de commune, leur

(1) Perpignan, archives départementales des Pyrénées-Orientales, L. Registre 300, circulaire du commissaire général Vaquer.

(2) id. L. Registre 299, lettre du commissaire général Vaquer au commissaire du canton de Vinça.

rôle se doublait des fonctions de ministère public, non plus devant le tribunal des officiers municipaux disparu avec la Constitution de 1791, mais devant le juge de paix et ses deux assesseurs chargés d'appliquer les peines de simple police. Aussi tous les procès-verbaux dressés dans le canton par les gardes-champêtres, commissaires de police (1), agents ou adjoints municipaux leur étaient-ils remis pour être envoyés par lui au juge de paix, dont les fonctions se rapprochaient de celles de nos juges d'instruction.

Leurs fonctions les plus absorbantes et les plus impopulaires étaient celles dont les avait spécialement chargés la loi du 4 frimaire an IV sur la levée des réquisitionnaires.

Provoquer la confection des états des conscrits et réquisitionnaires par l'administration, leur examen par elle d'abord, par le département ensuite, donner un avis sur les sursis sollicités étaient autant d'attributions qui leur incombaient ; ils devaient encore faire conduire au département le contingent du canton, signaler les manquants et les rechercher ; et enfin se préoccuper de mettre la main sur les innombrables déserteurs (certains cantons en avaient jusqu'à cent) qui s'y cachaient.

Pour cela le magistrat se faisait officier : requisitionnait gendarmes, troupe de ligne, gardes nationaux, forestiers, champêtres, agents et organisait de vérita-

(1) La loi du 19 vendémiaire an IV en instituait un dans es villes de 5.000 âmes.

bles battues, ayant pour but de cerner les villages pendant la nuit. Grâce à la complicité des gardes nationaux, amis ou parents des déserteurs, ces expéditions avortaient généralement.

Ils poursuivaient en outre les parents des déserteurs, chez qui l'on plaçait des « garnisaires », soldats, gendarmes ou gardes nationaux soldés ; et aussi les cautions présentées par certains réquisitionnaires obtenant un sursis à cette condition, pour affaires urgentes (mariage, maladie), en cas de désertion la caution était considérée comme responsable (1). Les commissaires zélés étaient de ce chef aussi impopulaires que la conscription.

Nous ne parlerons que pour mémoire des quantités de renseignements de toute nature qui leur étaient demandés à tout moment par les ministères : à eux de faire chaque décade un rapport sur la situation politique, économique, financière du canton ; à eux de faire faire les recensements d'habitants, les statistiques de toute sorte ; à eux de pourchasser les prêtres réfractaires, les émigrés, les agents « de Pitt » ; à eux de réchauffer l'esprit public par des discours dans les fêtes civiques, lorsque le Président était un orateur insuffisant et même, après lui, pour donner plus d'éclat à la cérémonie. A ces occupations déjà nombreuses, la loi du 22 brumaire an VI en ajouta une fort absorbante. Elle créait une agence des contributions

(1) Archives dép. des Pyr. Or. L. 300, lettre du commissaire général Vaquer au commissaire de Sournia.

directes. Frappé des difficultés énormes et souvent inextricables dans lesquelles se débattaient les malheureux municipaux chargés de la confection des matrices du rôle des contributions foncières et personnelles ; des retards très longs qui en étaient la conséquence, pour la mise en recouvrement de l'impôt, le pouvoir central se préoccupa de faciliter leur tâche matérielle et confia ce soin aux commissaires du Directoire.

L'instruction qui accompagnait la loi distinguait soigneusement la décision réservée aux corps élus des travaux d'expédition qui précèdent et qui suivent. La matrice du rôle étant la base de toute répartition individuelle devait être établie par les répartiteurs élus par le peuple (1), mais la rédaction matérielle de cette matrice, états et tableaux qu'elle exige seront rédigés par le commissaire près l'administration municipale (art. 3 et 4). Il devait se transporter successivement dans chaque commune et avec l'agent et les répartiteurs examiner si « l'ancienne matrice du rôle de la contribution foncière peut servir et si l'on peut se borner à faire un état des mutations arrivées parmi les propriétaires ou s'il faut refaire l'ancienne matrice ». « Il rédigera cette matrice ou cet état de mutations dans la forme prescrite par les lois, mais dans tout ce qui concerne les indications des biens ou les évaluations de revenu il n'aura point voix délibérative et ne fera que transcrire les indications et les évaluations arrê-

(1) Ou plutôt par les élus du peuple.

tées par les seuls répartiteurs à la majorité des voix ». Mêmes formes pour la contribution personnelle. Le commissaire prenait copie de tout cela et l'envoyait au commissaire général, agent des Contributions directes pour tout le département. Les matrices originales étaient déposées par l'agent au greffe de l'administration municipale. Le rôle, expédié par le commissaire général, approuvé et arrêté par l'administration départementale, revenait au commissaire qui, après l'avoir fait viser par l'administration municipale, le remettait au percepteur. Ce dernier était soumis au contrôle du commissaire, qui devait requérir leur nomination ; « surveiller et activer leur gestion » ; dresser un état des contribuables en retard et le faire passer au commissaire général.

Dans les réclamations des contribuables, le commissaire se rendait sur les lieux et « soit qu'il s'accordât avec les répartiteurs et le réclamant, soit qu'il y ait lieu à une vérification en règle, faisait son rapport, donnait son avis et adressait le tout à l'administration qui prononçait en toute liberté ». Pour ce supplément de travail, une remise, qui ne pouvait excéder cinq cent francs, était consentie au commissaire.

Cette loi fut en vigueur jusqu'au 3 brumaire, an VIII. Elle marquait un progrès dans la répartition de l'impôt ; d'abord les matrices rédigées par le même homme, devenant une sorte de spécialiste, seraient matériellement mieux exécutées ; ensuite, on gagnerait en rapidité sur les anciens errements ; enfin, et surtout, les répartiteurs, gênés par la présence d'un tiers qui pouvait les dénoncer en haut lieu, seraient

retenus dans la voie de l'arbitraire ; en tous cas, les formes légales seraient observées.

Les commissaires eux-mêmes y gagnaient une plus grande connaissance des hommes de leur canton, des ressources et des besoins des communes : ces tournées ne pouvaient que leur être profitables. Ce n'était, il est vrai, qu'un expédient, un palliatif et l'on dut, plus tard, se préoccuper d'une réforme complète de la législation fiscale. Telles étaient les nombreuses attributions conférées aux commissaires du Directoire, nous verrons que la pratique leur en donna bien d'autres et surtout que leur influence fut celle que nous avons prévue, en nous inscrivant contre l'opinion de M. Ducrocq.

FF. — Le Secrétaire de l'administration, ses commis, les auxiliaires.

L'administration centrale avait un secrétaire général, l'administration municipale un secrétaire en chef. Il avait la garde des papiers et la direction du travail des bureaux. Nommé par l'administration et révoqué par elle, il pouvait à son tour choisir ses auxiliaires. Ceux-ci étaient assez nombreux au chef-lieu du département où de nombreuses affaires et surtout de nombreuses « paperasses » exigeaient une quantité de scribes. Dans les villes importantes, on trouvait une organisation à peu près semblable à celle des départements : division en bureaux et répartition des employés et des questions suivant un ordre déterminé. Les mots « secrétaire général » employés pour

désigner les secrétaires en chef des départements ne doivent causer aucune équivoque et amener aucun rapprochement avec les fonctionnaires actuels qui sont ainsi désignés. Ils n'avaient, en effet, aucune attribution de décision ou d'exécution ; c'étaient de simples scribes d'un rang plus élevé, rien de plus. Dans les cantons, ils cumulaient généralement leurs fonctions avec celles du trésorier de l'administration, chargés de recevoir le produit des « sols » additionnels et de payer, sur mandats dûment délivrés, les fonctionnaires du canton, ainsi que les dépenses de l'administration votées par elle et approuvées par le département. Leurs commis étaient plus ou moins nombreux, suivant l'importance des affaires ; la tendance des administrations était d'en avoir une quantité, les Ministres de l'Intérieur s'y opposèrent fréquemment. Les agents municipaux ne devaient pas avoir de secrétaires, toutes les écritures étaient faites au chef-lieu de l'administration. Les gardes champêtres avaient, comme de nos jours la mission de prévenir et de rechercher les délits ruraux ; leur traitement était à la charge du canton entier ; sauf pour les gardes des bois communaux qui étaient rémunérés par la commune seule. Les gardes nationales, organisées, par commune, en compagnies et, par cantons, en bataillon et 1/2 brigades, devaient déférer aux réquisitions des autorités municipales. Une « colonne mobile », composée des plus valides jouait assez fréquemment le rôle de gendarmerie nationale. Il leur était interdit de sortir du canton sans ordre supérieur. Il fut permis d'organiser des

compagnies de « dragons » qui n'étaient autres que des gardes nationaux montés.

TROISIÈME SECTION

Fonctions que les lois ne donnaient à aucun des organes administratifs

Aucun des organes que nous venons d'étudier — administration centrale et municipale — n'avait qualité pour se prononcer sur la validité des opérations des assemblées primaires et électorales. Le Corps législatif (art. 23 et 43 de la Constitution, loi du 16 vendémiaire, an IV et du 3 brumaire, an IV) connaissait de la validité de leurs opérations. Celles des assemblées électorales étaient dénoncées au Directoire par son commissaire général ; celles des assemblées primaires par le même, renseigné par le commissaire du canton. Ainsi disparurent les dispositions du Décret du 3 mars 1791, rappelées à notre page 7.

CHAPITRE QUATRIÈME

Le fonctionnement pratique des municipalités cantonales. — L'administration centrale. — Le commissaire général. — L'administration municipale : Organisation, budget (recettes, dépenses), répartition des impôts, réclamations, travaux publics, police, attributions diverses ; les *Administrateurs* : Le président, l'agent, le commissaire du Directoire. — Les hommes.

Après avoir vu l'organisation municipale réglée par la Constitution du 5 fructidor an III et par les lois suivantes, nous la verrons aux prises avec la réalité. Nous étudierons comment fonctionnèrent les divers organes, dont nous connaissons les pouvoirs légaux ; quels hommes furent élus ou nommés aux fonctions déjà décrites, quels résultats ils obtinrent. Nous suivrons, pour cela, une division semblable à celle que nous avons adoptée dans le chapitre III : nous retiendrons, dans autant de sections différentes qu'il y

aura d'organes différents, les faits les plus propres à nous éclairer sur leur vie administrative.

Les deux chambres se constituèrent le 28 octobre 1795. Le Conseil des Cinq cents siégeait dans la salle du manège, en longue robe blanche, ceinture bleue, manteau écarlate, toque de velours bleu. Les Anciens étaient aux tuileries, avec une robe bleu-violet, une ceinture écarlate, un manteau blanc, une toque bleu-violet. Le Directoire fut constitué avec Barras, Carnot, Lareveillère-Lepaux, Letourneur et Rewbell. La tâche du Gouvernement était lourde : au point de vue économique les assignats dépréciés n'étaient reçus qu'à leur cours et avec répugnance, surtout depuis l'émission des quarante milliards de cette monnaie. La République acceptait la monnaie de papier de ses débiteurs et ne pouvait l'écouler à ses créanciers qui essayaient toujours de se faire solder en « numéraire métallique. » Au point de vue politique, la situation n'était pas meilleure, les royalistes avait fait de sérieux progrès et ne cachaient pas leurs espérances ; les Jacobins rêvaient un retour aux « épurations » et autres procédés de Gouvernement disparus depuis le 9 thermidor.

Les premières élections en composant les conseils de nombreux royalistes, parmi lesquels : Pichegru et Barbé-Marbois, amenèrent le Directoire au coup d'état du 18 fructidor, contre les royalistes, suivi, le 22 floréal, d'un second contre les Jacobins. A leur tour les conseils prirent leur revanche contre les directeurs et le 30 prairial imposèrent leur retraite à Merlin de

Douai (1) et Treilhard remplacés par Gohier, Moulins et Roger Ducos.

A l'extérieur, il fallut combattre contre l'Angleterre, l'Autriche et la Sardaigne. Les brillantes campagnes de Bonaparte en Italie permirent le traité de Campo-Formio. Mais les empiétements du Directoire en Italie, en Suisse et en Hollande provoquèrent une seconde coalition de l'Autriche, la Russie, l'Angleterre et la Sardaigne ; la campagne ne fut pas heureuse : seule l'armée de Masséna sauva la France à Zurich. L'Italie avait été reprise par les Autrichiens. Telle était la difficile situation du pays. C'est au milieu de ces difficultés de toute sorte qu'allait se faire l'essai d'une nouvelle administration.

(1) Merlin avait été Ministre de la Justice, puis de la Police, pour retourner à la Justice. Voici deux épigrammes sur son compte :

1° Merlin très sagement a quitté la police
Pour revenir à la Justice ;
Français! d'un tel retour ne soyez pas surpris,
Toujours à la Justice on finit par se rendre ;
S'il eut tardé à la reprendre
Par elle il eut été repris.

2° Que sans retard à Merlin on alloue
Dix mille écus qu'il vient de demander.
Vite, Messieurs, et sans faire la moue
La chose presse il faut les accorder.
Sa berline est, je vous l'avoue,
Dans un état qui fait pitié :
Le pauvre ministre est à pied
Et la justice dans la boue.
De quoi s'agit-il ? bah ! d'un rien,
C'est seulement de rétablir la roue
Et vous savez qu'il le mérite bien.

SECTION I

LES DÉPARTEMENTS

A) *Administration centrale.* B) *Commissaire général*

A) **Les administrations centrales.** — Elles furent installées dans le courant de frimaire an IV. Leur premier soin après avoir élu leur président fut d'organiser leurs bureaux; à Perpignan, quatre bureaux : le premier sous le nom de secrétariat général comprenait le secrétaire général, deux commis, aux appointements de 2.700 et 2.400 livres, et un expéditionnaire à 1.500 livres. Ils devaient s'occuper des délibérations, de la correspondance générale, des archives, de la comptabilité des dépenses pour l'administration et de l'envoi des dépêches.

Le deuxième, chargé des contributions, avait un chef de bureau, deux commis principaux, un expéditionnaire. Le troisième était le bureau des domaines nationaux ; il comprenait : un chef de bureau, quatre commis et quatre expéditionnaires, c'était le plus occupé. Le quatrième se subdivisait en deux sections : 1° Police administrative, civile et militaire (transcription des ordres ministériels, gendarmerie, militaires, mandats à leur délivrer, traitement des ecclésiastiques) ; 2° Etablissements, travaux et exercices publics (routes, dépôts de mendicité, dommages occasionnés par l'invasion espagnole, prisons, frais de justice) ; soit un total de quatre commis et deux expéditionnaires pour ce bureau et un total général de vingt-trois employés pour le département des Pyrénées-

Orientales. Dans l'Aude, en 1790, il y avait cinq bureaux y compris celui du Procureur général syndic. Le premier s'occupait des ventes de biens, forêts nationales, rectifications des limites des cantons, districts, etc., réunion et circonscription des paroisses, traitement du clergé. Le deuxième avait dans ses attributions les impositions. Le troisième, la mendicité, les maréchaussées, le mouvement des troupes de ligne et des gardes nationales, les étapes. Le quatrième les travaux publics et le contentieux. Le cinquième (bureau du procureur général) : les envois de lois, les mouvements séditieux du clergé et des ennemis de la Révolution ; la poursuite des procès, les plaider ; les droits féodaux et seigneriaux, la comptabilité. Douze commis seulement étaient chargés du service. — Un administrateur était attaché à chaque bureau, cette habitude avait été prise dès le début de la Révolution. Les séances avaient lieu tous les jours et en général le matin, on y dépouillait le courrier, décidait sur le principe des réponses à faire, expédiait les affaires en cours. Quelquefois on interrogeait quelque agent municipal mandé « à la barre » tel par exemple celui de Montaut (1) accusé d'avoir laissé dire la messe dans les granges ou maisons de plusieurs particuliers et faire faire la « ci-devant première communion » par un prêtre réfractaire ; ou encore, l'agent et l'adjoint d'Aussones

(1) 27 nivose an IV. Haute-Garonne, Archives départementales, L. 80.

accusés d'avoir assisté à la messe du prêtre Laterrasse. (17 pluviôse an IV). Venaient ensuite les réponses aux innombrables pétitions de contribuables mécontents, les lettres demandant des éclaircissements pour leurs auteurs : officiers municipaux arrêtés devant quelque point inattendu (1) ou plus grave que d'habitude (2).

C'étaient encore des dénonciations de citoyens contre tel officier municipal ou de telle administration contre tel fonctionnaire ; il fallait ordonner une enquête, déléguer le commissaire du canton voisin et quelqu'autre agent avec lui pour écouter les dires des uns et des autres, au besoin déléguer un membre de l'administration centrale, si le conflit était à l'état aigu. De tous les points du département arrivent des lettres pressantes : à Saint-Nicolas-de-la-Grave, on a incendié la métairie du Juge de Paix (messidor, an VII), au Fousseret, les vignes du commissaire du Directoire sont dévastées pendant la nuit : on appli-

(1) Procès-verbal dressé par l'agent municipal de Saleich, contre une sage-femme ayant abandonné au moment précis de la délivrance la citoyenne Anne Gimonteil, épouse Barthe. L'administration du canton de Salies, perplexe, en réfère au département qui transmet le procès-verbal à l'accusateur public. Haute-Garonne archives L. 53, registre.

(2) Des gardes nationaux envoyés à Ramonville ont fait main basse sur des dindes et autres volailles ; pain, vin, jambon, linge et argent enfermé dans des armoires — le procès-verbal de l'agent et de l'adjoint est transmis à l'accusateur public.

quera la loi du 10 vendémiaire, an IV, sur la responsabilité des communes ; à Grenade, vif émoi, un prêtre nommé Campardon a été surpris, en aube et en étole, prêchant, la nuit, dans une métairie, sur les obligations du « ci-devant carême » ; arrêté, conduit à Grenade, interrogé par le Président de l'administration, son commissaire, l'agent, l'adjoint, on le transfère à Toulouse : il sera déporté (ventôse, an VII). Ce sont des conflits, des excès de pouvoirs : à Venerque (brumaire, an VII), l'agent veut obliger une femme à ne pas rentrer son millet le jour du décadi ; elle résiste, mais l'agent est zélé, il l'envoie prendre par quatre fusiliers de la garde nationale et lui fait payer 4 livres 10 sols pour indemniser ces vaillants défenseurs de la loi, plus 3 livres pour une garde qu'il met sur le champ de millet. L'administration centrale improuve ce zèle intempestif et ordonne que les 7 livres 10 sous seront restitués.

Dans les débuts, ce sont des circulaires imprimées, qui doivent être envoyées dans les cantons, pour assurer la transmission des pouvoirs. Le 25 brumaire an IV, l'administration de Toulouse prescrit aux districts de ne cesser leurs fonctions que quand toutes les administrations municipales de leur ressort seront en activité. Ils mettront leurs papiers en ordre, remettront « leurs faux, piques, l'huile, le savon, les meubles du district, les effets des émigrés à la charge du canton ». Le 28 brumaire, nouvelle circulaire aux administrations municipales, cette fois leur indiquant que leur premier devoir doit être de nommer un secrétaire en chef, d'organiser leurs bureaux avec 2 expé-

ditionnaires, d'assurer leurs communications avec les bureaux de poste, d'organiser la garde nationale, de faire exécuter les lois sur le commerce, la police, la libre circulation des grains, la désertion ; de réprimer les délits commis dans les bois nationaux, etc. Dans une autre (1), on observe aux administrations que les agents ne doivent pas correspondre directement avec le département ; que le commissaire doit adresser ses réquisitions à l'assemblée et non à chacun de ses membres en particulier ; que les agents ne peuvent rien faire qu'après autorisation de l'assemblée.

Le département doit chercher encore à subvenir aux frais de premier établissement de toutes ces administrations qui, unaniment, font un tableau piteux de leur situation et il ne devait pas négliger dans tout ce chaos de questions générales ou particulières, de répondre, à son tour, aux mille et une lettre ministérielles, les unes puériles, les autres importantes. Il lui appartient encore d'éclairer le Gouvernement sur la vraie situation des communes ; une lettre au Ministre de l'Intérieur (dépt de la Hte-Garonne) lui expose que beaucoup d'agents ne savent pas lire et qu'à défaut de secrétaires, rien ne se fera. En attendant, il est prescrit aux administrations de déléguer les fonctions de l'Etat-Civil à un citoyen « d'un civisme reconnu » et sachant lire et écrire. Plus tard, on révoquera les officiers municipaux illettrés.

Les administrations centrales, par la multiplicité

(1) Haute-Garonne, archives dép. L. 70.

de leurs attributions, par leur position intermédiaire entre le Pouvoir central et les municipalités, avaient forcément un grand nombre d'affaires à expédier : il était fatal que des retards se produisissent. Certaines administrations municipales doivent réclamer plusieurs fois une réponse et une solution, souvent pressantes (1) ; d'autres sont surprises de recevoir de vifs reproches pour un état qu'on leur réclame, dit-on, depuis longtemps et qui a été expédié il y a un mois... La correspondance, très active pendant les premiers temps, se ralentit ensuite quand les habitudes nouvelles furent prises, ce sont alors des lettres de service, des demandes de renseignements, des solutions sur des points spéciaux, des réprimandes ou des compliments avec toute la pompe qui caractérisait le style d'alors. Toute mesure était présentée comme devant servir au bien de la « chose publique ». La tutelle s'exerçait régulièrement sur les actes des autorités inférieures, lorsqu'elles dépassaient leurs

(1) Rieux [Haute-Garonne]. Le nourrices « des orphelins de la Patrie » venaient « pleurer tous les jours à l'administration municipale » menaçant d'abandonner les nourrissons si les mois dûs n'étaient pas payés. L'administration écrivait dès le 23 germ. an IV, puis le 7 flor., le 6 messidor, le 29 fructidor, le 13 vendém. au V, le 11 ventôse, le 21, le 24, le 9 et le 21 germ. le 10 floréal an V..... ce ne fut que le 1er prairial que ces enfants furent envoyés à l'hospice de Muret après des péripéties invraisemblables telles que l'abandon des nourrissons dans les bureaux de l'administration, les supplications de celle-ci, enfin la menace d'un exode sur Muret. (L. 632.)

pouvoirs ou méconnaissaient quelque disposition légale. Les grandes préoccupations étaient la rentrée des contributions, les soumissions des réquisitionnaires et des déserteurs ; enfin, la surveillance des prêtres « lavés » et des ex-nobles.

On ne peut se dissimuler que l'institution des administrations centrales n'ait marqué un progrès sensible sur l'organisation de la Constitution précédente : on obtenait une unité d'action impossible auparavant, à cause des trop nombreux districts qui, recevant les ordres des Directoires départementaux, les interprétaient à leur manière ou même entravaient leur application. L'Aude, par exemple, ne comprenait pas moins de six districts (1), avec une population de

(1) Ces six districts étaient Carcassonne, Castelnaudary, Lagrasse, Limoux, Narbonne et Quillan. Il y avait autant d'administrations de districts que de districts, contrairement à ce qui a lieu actuellement, où l'arrondissement chef-lieu n'a pas de sous-préfet. Lagrasse et Quillan ont disparu de la liste des chefs-lieux de districts et ne sont plus que des cantons. En 1790, *Carcassonne* comprenait dix cantons, savoir : Carcassonne ville (9 communes), Cité (6 communes) Azille (7 communes : Laredorte, Mérenville, Pépieux, Puichéric, Roquecourbe, St-Couat), Caunes (8 com.), Conques (11 com.), Mas-Cabardès (16), Montolieu (9), Montréal (7), Saissac (2), Trèbes (20) en tout 95 communes ;

Castelnaudary, 6 cantons : Belpech (12 com.) Castelnaudary (12 com.), Fanjeaux (10), Labécède (13), St-Papoul (10), Salles (10) au total 67 communes ;

Lagrasse, 7 cantons : Bouisse (9), Durban (7), Fabrezan (3), Félines (8), Lagrasse (18), St-Laurent (6), Tuchan (8) en tout 59 communes ;

219,101 habitants. En même temps que ces rouages intermédiaires augmentaient les frais généraux, ils mettaient un obstacle à la prompte expédition des affaires, par les avis qui leur étaient toujours demandés, et par leur propre sentiment d'importance, qui les poussait à créer des embarras pour avoir à les faire cesser. La disparition des districts mettait donc le département en contact direct avec les communes et les retards inévitables, que nous avons signalés, s'étaient déjà produits auparavant. Les affaires, jadis déléguées aux districts, l'étaient, en partie, à l'administration centrale elle-même, en partie aux administrations municipales.

Les administrateurs. — Les administrations centrales devaient être renouvelées chaque année par cinquième : de fréquentes destitutions de leurs membres rendirent fort irrégulier l'accomplissement de cet article de l'acte constitutionnel. Après le 18 fructidor, quarante-quatre administrations furent destituées en

Limoux : Alaigne (11), Alet (10), Cailhau (10), Arques (9), Chalabre (11), Limoux (16), St-Hilaire (11) en tout 7 cantons et 78 communes ;

Narbonne, 6 cantons : Coursan (7), Ginestas 13), Lézignan (15), Narbonne [seul], Névian (6) et Sigean (11), total : 53 communes ;

Quillan, 9 cantons : Axat (8), Bélesta (5), Belcaire (5), Espezel (6), Espéraza (7), Quillan 10), Rivel (5), Rodome [8], Roquefort [5], en tout 59 communes.

masse (1), « les autres furent épurées ». A Toulouse, le 17 brumaire an VI, le président Pons-Devier qui devint conseiller de préfecture après le 18 brumaire, et l'administrateur Sartor furent destitués comme partisans et protecteurs des prêtres fanatiques et des royalistes. Le 24 pluviôse an VII, le président Caissel et deux administrateurs eurent le même sort, mais le 12 prairial, l'assemblée électorale du département les réélut tous trois (Caissel, Barrau et Desbarreaux). En l'an VI l'administration centrale de l'Aude comprenait A. Montpellier, Ramel, Arnaud et Joseph Sizaire. Celle de l'Ariège en l'an VII était composée de Roques, Gomma, Pagés, Durand, Laffont. En l'an VIII les administrateurs de l'Orne étaient les citoyens : Deshayes, Deslestang, Joselle, Vaugeon et Levé (2). Qu'étaient ces administrateurs dont nous connaissons les multiples attributions ? nous n'avons pu trouver de renseignements que sur quelques-uns. Nous les donnons, car il est bon de savoir par qui l'on est administré pour savoir comment on l'est, ou comment on le sera.

Une lettre de M. Alquier au premier consul datée du 18 pluviôse an VIII (donnée en note par Taine : le Régime moderne T. I, p. 380) rend compte de l'état d'esprit à cette époque de l'administration de la Haute-Garonne :

(1) Chiffre donné par M. Girardot p. 278, loc. cit.

(2) Louis Duval. Le département de l'Orne en l'an VIII, p. 180 et suivantes.

« J'ai voulu voir l'administration centrale. J'y ai trouvé les idées et le langage de 1793. Deux personnages jouent un rôle actif : les citoyens Barrau et Desbarreaux. Le premier a exercé jusqu'en 1792 les fonctions de cordonnier et il n'a dû sa fortune politique qu'à son audace et à son délire révolutionnaire. Le second Desbarreaux a été comédien à Toulouse et il y jouait les valets ; au mois de prairial an III, il a été forcé de demander pardon sur la scène, à genoux, d'avoir prononcé des discours incendiaires à une époque antérieure dans le temple décadaire. Le public ne jugeant pas la réparation suffisante refusa de l'entendre et le chassa du théâtre, aujourd'hui il réunit à ses fonctions d'administrateur du département, celle de caissier des comédiens qui lui paient à ce titre 1.200 fr. d'émoluments. »

Ce Desbarreaux n'est pas pour nous un inconnu. Nous l'avions déjà vu au théâtre municipal et à l'administration de la ville. Au théâtre, comme orateur de la troupe, il prononça en mars 1790 le discours annuel, que les acteurs adressaient au public en manière de remerciements (1). Ses talents oratoires lui ramenèrent la faveur des clubs et des sociétés populaires, il fut élu administrateur et nous le retrouverons à l'administration municipale de Toulouse. Disons cependant que la presse indépendante le persiflait fréquemment sous le nom du « Sénateur comé-

(1) *Journal Universel* et *Affiches de Toulouse et du Languedoc*, n° 13, du 31 mars 1790.

dien » et qu'elle le comparait à l'abbé Cotin qui prêchait les sermons d'autrui (1).

Caissel avait été juge au tribunal civil. M. Louis Duval dans son ouvrage précité nous donne des détails biographiques sur les administrateurs de l'Orne. Delestang né à Mortagne avait été officier municipal de Mortagne, administrateur du district, procureur syndic, agent national, commissaire du Directoire exécutif près du canton, enfin administrateur du département. Il devint sous-préfet de Mortagne. C'était un lettré, qui publia de nombreux mémoires sur l'histoire et la statistique de Mortagne. Joselle avait été juge au tribunal spécial. Vaugeon était d'un caractère conciliant, en qualité de président de l'administration centrale (an VII) il faisait dans ses discours appel à la concorde, essayait de ramener à la République ceux que la Révolution avait lésés. Au contraire François Dupré qui avait exercé les fonctions de commissaire général du Directoire dans l'Orne, fulminait contre la monarchie, l'anarchie, l'ignorance, avec des images dans le goût du temps. On peut dire, d'une façon générale, que les administrations centrales furent composées de ceux qui s'étaient déjà fait connaître depuis le début de la Révolution dans les fonctions publiques. Beaucoup d'avocats, procureurs syndics, ou de membres de Directoires y figurèrent. L'exemple des comédiens et du cordonnier égarés dans l'administration de Toulouse doit être

1) L'Anti Terroriste, floréal an IV, n° 7.

considéré comme une exception. Dans les Pyrénées-Orientales, François Arago, Laferrière, Jalabert, Abdon, Tastu qui furent les premiers administrateurs élus envoyaient des circulaires fort modérées et démontrant une véritable connaissance de l'esprit de la Constitution. Leur œuvre était beaucoup trop difficile pour qu'il soit possible de leur reprocher les nombreux mécomptes que l'histoire a enregistrés. Que l'on se représente un Etat en guerre avec plusieurs nations, sommairement organisé, sans crédit, avec un système monétaire décrié ; que l'on ajoute le malaise provenant d'une secousse tellement violente que tout un régime avait disparu et que les rois de l'Europe avaient pris les armes pour punir ce mouvement dont ils avaient peur ; que l'on s'imagine, au milieu du désarroi produit par l'obligation d'entretenir des armées, de les recruter, de les faire vivre, des autorités récentes, ignorantes de leurs droits et de leurs devoirs, ahuries de grands mots que leur prodiguaient décrets, discours, feuilles publiques, à tout instant déconcertées par des changements de politique, effrayées par le bon marché qui fut fait longtemps de la vie humaine, des biens, de la liberté ; craignant ces revirements soudains et si fréquents qui se terminaient par des destitutions et quelques mois auparavant par des exécutions, et l'on comprendra qu'il ait été souvent impossible de mieux faire. D'ailleurs, peu de moyens d'exécution : à peine dix-huit ou vingt brigades de gendarmerie (1), dans un départe-

(1) Dans l'Ariège 12 ou 15 brigades, encore beaucoup étaient-elles incomplètes.

ment comme la Haute-Garonne, pas de troupes de ligne, mais des gardes nationales indisciplinées, pillardes et du reste sans armes; pas d'argent, de la défiance envers un Gouvernement qui emprunte toujours, ne paie jamais, lève des soldats et des grains... est-on bien sûr que le système actuel eût traversé de telles aventures à la satisfaction de tous ? On sait ce qui arrive quand l'anarchie commence, c'est l'histoire de tous les Gouvernements trop faibles : brigandages, assassinats, émeutes se succèdent devant l'impuissance du pouvoir central. Dans l'Aude, la Haute-Garonne, le Var (1) les courriers étaient quotidiennement dévalisés; les sessions des tribunaux criminels n'augmentaient cependant pas de longueur : la répression étant impossible, faute de moyens. Il fut souvent impossible de mieux administrer et même d'administrer. Nous verrons que les auxiliaires des départements ne facilitèrent pas toujours leur tâche.

B. *Les Commissaires généraux du Directoire exécutif*

Les administrations n'eurent d'abord que des commissaires « provisoires » élus par elle, le Directoire fit les nominations définitives vers la fin du mois de frimaire.

(1) Etablissement du Gouvernement consulaire dans le Var. E. Poupé, dans la Révolution française [*Revue Aulard*] tome 38 page 311 et suivantes.

C'est le 29 frimaire que Veyrieu fut nommé à Toulouse, il avait été précédé dans ces fonctions par Martin Saint-Romain qui fut attaché en la même qualité au canton forain de cette ville. Il n'y eût pas d'hésitation, pour eux, sur la nature de leurs fonctions, ils avaient vu dans l'institution analogue des procureurs généraux un exemple qu'ils imitèrent. Le premier soin fut de requérir de l'administration la désignation de commissaires provisoires, dans les cantons, en attendant que les choix du Directoire soient connus. Et, dès lors, commence une active correspondance entre le commissaire général et ses subordonnés. Une circulaire (1) de celui des Pyrénées-Orientales, Vaquer, leur trace leur ligne de conduite : Ils doivent assurer la continuité dans l'administration, veiller à la stricte observation des lois, empêcher que les émigrés ne rentrent, que les royalistes ne lèvent la tête. Il leur recommande de ne pas se borner à surveiller les administrations municipales, à dénoncer les contraventions aux lois, à les éclairer sur leur interprétation, à aplanir leur difficultés, mais surtout d'agir de concert avec elles, de rendre compte chaque décade de leurs opérations au commissaire général, de le renseigner sur l'état de « l'esprit public » des contributions directes, de l'approvisionnement des marchés. Il devait résoudre les difficultés que faisaient naître certains commissaires peu fami-

(1) Pyr. Or. Archives dép. Correspondance générale du commissaire du Directoire. L. 299.

liers avec l'administration, ou trop zélés ; indiquer aux autres qu'ils ne devaient point s'effacer devant les municipalités ; faire rentrer dans les esprits cette idée que le commissaire requiert mais n'agit pas. A celui de Prades qui se demande ce qu'il faut faire, lorsque la loi du 2 brumaire an IV oblige certains agents à démissionner (comme parents d'émigrés), il rappelle les dispositions de l'article 188 de la Constitution qui ordonne leur remplacement par la municipalité ; à celui de Vinça, il observe qu'il ne lui appartient pas d'accorder la « permission de danser », cela est du ressort de l'administration, mais à lui requérir, dans un sens ou dans l'autre, s'il croit cette mesure de nature à troubler l'ordre : ses réquisitions une fois formulées sa responsabilité est à couvert. (Lettre du 21 brumaire an IV).

Ce sont parfois de vraies consultations juridiques qu'il doit donner : au commissaire de Céret, par exemple, il répond « que l'affinité contractée par le mariage n'est pas dissoute par la mort de l'épouse, même quand il n'existe pas d'enfants du mariage. » Il rassure les uns : « Votre modestie vous porte à croire que vous n'avez pas les connaissances nécessaires pour remplir cet emploi, mais l'administration départementale, qui apprécie mieux que vous vos lumières, m'a chargé de vous inviter à garder le poste pour lequel elle vous donné sa confiance. » (Lettre de Vaquer au C^re^ de Fourmiguères) ; il calme les autres : « J'espère que, malgré l'esprit désagréable de l'administration municipale, vous mettrez dans vos réquisitions cette douceur et cette aménité qui sont inséPa-

rables de tout bon républicain (du même au Cr^en de Collioure).

Le plus souvent ce sont des ordres qu'il transmet : Lettre du Cre Veyrieu de la Haute-Garonne aux commissaires des cantons voisins de la frontière espagnole, pour qu'ils surveillent les exportations de grains interdites sous peine de mort ; lettre circulaire du même (6 nivôse an IV) aux commissaires, afin qu'ils « *aiguillonnent* » leurs administrations municipales pour la confection des rôles.

Police, contributions, il songe à tout, écrit aux quatre coins du département pour mettre toute la machine en marche. Il est l'âme de l'administration : Le premier nivôse an IV, Veyrieu envoye 30 cavaliers au commissaire de Revel qui avait été assailli à coups de bâton par des réquisitionnaires, le 10 il envoie 100 fantassins, 25 dragons et quelques gendarmes à Villemur, où 200 marins et volontaires « forment une coalition ». Le 12 il écrit au ministre de l'intérieur : « Je suis continuellement à la chasse des prêtres réfractaires et des conscrits. » Le 17 il se rend à Grisolles pendant la nuit avec quelques gendarmes ; on lui a signalé les prédications nocturnes d'un ex-capucin Toine Benoît, mais l'expédition échoue ; il fait convoquer l'administration et interpelle l'agent municipal de St-Rustice, où se faisaient ces prédications, et lui trouve la « figure ingénue et franche d'un bon paysan ». Vaquer, à Perpignan, ne montre pas moins d'activité, il envoie au commissaire d'Ille 100 hommes d'infanterie et 60 cavaliers pour dissiper un attroupement de réquisitionnaires ; écrit à celui

de Laroque, pour qu'il surveille les biens des émigrés : il a su qu'un citoyen s'était emparé d'une olivette de quinze arpents, malgré les défenses qu'il a obtenues du tribunal civil, il lui est revenu que cet individu s'est permis de faire la récolte des olives et il prie le commissaire de lui faire connaître si le fait est exact.

A tous il rappelle leurs devoirs ; il réclame les états de la population, des contributions, l'exécution de telle loi ou de tel arrêté négligés par les uns, violés par les autres. Il redresse certains abus : à Pezilla (Pyrénées-Orientales), le citoyen Castéra avait été élu commissaire provisoire par l'administration elle-même, il lui enjoint de cesser ces fonctions ; à Blagnac (Hte-Garonne), une « citoyenne avait éprouvé le refus d'extraits de délibérations la concernant », le commissaire emploiera son autorité à faire cesser ce refus. Le commissaire de Caraman a fait arrêter une « prophétesse », Veyrieu l'interroge au département et conclut que le temps des miracles étant passé, cette fille qui est d'un sens très rassis doit être relâchée. Le commissaire de Blagnac a requis du général Sol 100 hommes et de la poudre : Veyrieu lui demande « s'il à l'intention de s'emparer de Vienne », et lui envoie 5 gendarmes.

Le commissaire général entretient avec les ministres une active correspondance : au ministre de l'intérieur, il signale l'excessive cherté de tous les comestibles et pourtant le luxe inusité et le goût des plaisirs ; à Toulouse les deux théâtres ont beaucoup de succès. Au ministre de la guerre il rend compte de la capture des déserteurs, qui est difficile : ils sont armés de fusils et de cartouches et marchent contre

les troupes de ligne. Dans certains cantons, il y en a plus de 300, la gendarmerie est impuissante (6 nivôse an IV). Les prêtres réfractaires les excitent, le tocsin a sonné contre les troupes de ligne ; à Revel les « volontaires » bravent la gendarmerie sur les marchés publics où ils espèrent soulever une révolte en cas de tentative d'arrestation, (Hte-Garonne L. 78). Au ministre des finances il assure que ces commissaires pressent de leur mieux la confection des rôles. Au ministre de la police, il explique qu'il existe un club à Toulouse, mais que les lois y sont observées ; il en a fait dissoudre un, qui, à Castelsarrasin, n'observait pas les règles légales ; il poursuit les prêtres réfractaires et les déserteurs, met des garnisaires chez les parents et fait enlever les cloches de, Revel, St-Sulpice, Villemur, Cadours, St-Gaudens, du Fousseret, d'Aurignac, de Boulogne, de l'Isle en Dodon, etc. Aux ministres de l'intérieur et de la police il fait part des suspensions qu'il a obtenues — 5 administrateurs municipaux ont été suspendus en ventôse an IV ; le 29 nivôse même année, le président de l'administration de Lévignac, qui assistait à la messe d'un réfractaire, a été suspendu et livré à la police correctionnelle. Mais à Cadours l'esprit public est perverti ; à St-Gaudens il a fallu envoyer 60 dragons. Chaque mois des comptes-rendus au ministre de la police résumaient l'état général du canton. (Vendémiaire et frimaire an VI) : « Dans nos campagnes le peuple est malheureusement ce que les prêtres le font être » ; à Toulouse il y a quelques branches languissantes de l'enseignement, ailleurs l'instruction publique est à peu

près nulle, peu d'instituteurs mal payés. « La génération qui vient saura à peine lire le pacte de ses droits et devoirs » — La récolte est maigre, à cause des pluies et de la grêle. Les délits champêtres se multiplient aux environs des grandes villes. Les gardes champêtres soulèvent le « cri général » ; « ils ne font pas leur devoir. Il faudrait d'anciens soldats. Les prêtres réfractaires qui étaient rentrés après la mort de Robespierre ont disparu, depuis le 18 fructidor, mais ils sont encore en France. — Les prisons sont partout dans un état déplorable, malsaines et peu sûres. — Les impôts sont trop lourds pour le département, et en retard à cause de la négligence des répartiteurs et de l'apathie des percepteurs. Les chemins vicinaux sont dans un état déplorable, impraticables en hiver, ou passe sur les côtés plutôt que dans le chemin. Il faudrait imposer d'office chaque commune dans le but d'y remédier. — Les Forêts sont toutes dévastées : les gardes forestiers mal choisis, mal payés, ne font pas leur devoir. La garnison du département est de 170 hommes, plus 180 de garde nationale soldée. » (L. 188, Hte-Garonne, arch. dép.). Ce compte-rendu était le résumé général des comptes-rendus décadaires envoyés au commissaire général par les commissaires des cantons. On voit que les commissaires généraux, par leur activité, étaient la cheville ouvrière de l'administration ; ajoutons qu'ils eurent la plus large part dans les nombreuses révocations qui eurent lieu à plusieurs reprises : ils centralisaient les notes, que leur envoyaient leurs subordonnés sur le personnel municipal ; nous donnerons quelques-unes de ces

appréciations. Ils notaient aussi leurs commissaires et ces tableaux nous serviront à déterminer quels hommes étaient les « Vautours » dont parlait le conventionnel Lacroix. (Liasse 120. L. Archives départementales de la Hte-Garonne). Nous pouvons conclure avec M. F. Aulard que la marche vers la centralisation fut accélérée par ces commissaires.

Histoire politique de la Révolution

Les hommes. — Nommés directement par le Directoire, les commissaires généraux furent choisis, selon les vues politiques de ses membres et d'après le témoignage des services antérieurs, aussi y eut-il, dans ce personnel, une remarquable stabilité.

M. F. Aulard constate, dans son *Histoire de la Révolution*, que douze en France occupèrent leur poste, pendant toute la durée du Directoire. (Bellouguet de l'Ariège fut du nombre) ; parmi les autres, beaucoup demeurèrent en place deux ans et plus. Quelques-uns d'ailleurs démissionnèrent ou furent appelés à d'autres fonctions. Dans la Haute-Vienne, Pressac-Desplanches démissionna le 24 prairial an IV. Dans une lettre navrante il avouait que veuf avec trois enfants, sans fortune, il était obligé de vivre d'expédients ; son successeur fut Claude-Marie Bonnefond. Dans l'Orne, Thomas la Prise avait succédé le 4 thermidor an VII à Frainais-Dupré. Thomas la Prise (1), avocat en 1789, juge de paix en 1790,

(1) Nous empruntons les renseignements sur l'Orne au livre de M. L. Duval précité.

procureur syndic du district de Domfront, élu le 1er septembre 1792, premier suppléant à la Convention, « siégea dès le début en remplacement de Charles-Michel André, non acceptant. » Il avait voté la mort de Louis XVI, pour le cas seulement d'invasion du territoire, et avec l'appel au peuple et le sursis. Son rôle fut modeste. Il siégea aux Cinq Cents jusqu'en l'an VI. Le 22 germinal an VIII il fut nommé commissaire près le tribunal civil d'Alençon ; plus tard procureur impérial à Domfort, il fut révoqué par le Gouvernement de Louis XVIII ; exilé comme régicide, il trouva un défenseur en la personne du prince de Broglie, député de l'Orne, qui obtint son rappel en 1818. Il mourut dans l'Orne en 1835 ; il avait 76 ans. Il joua un rôle actif dans les guerres civiles qui désolèrent le département jusqu'après le 18 brumaire : c'est de lui que sont les nombreux rapports de police que publie M. L. Duval et les nombreuses circulaires et lettres particulières à ses subordonnés les commissaires cantonaux ou aux commandants des troupes.

Dans ces circonstances exceptionnelles on voit quel rôle important était le sien : c'était au commissaire général que le ministre de la police s'adressait pour faire réprimer dans le canton de Gacé « l'audace des royalistes » et protéger l'exécution de lois ; c'était à lui que les commissaires cantonaux demandaient des ordres et des troupes. Que l'on ne croie pas pourtant qu'il s'attribuât un pouvoir de décision, ce droit revenait toujours à l'administration qui ordon-

nait les mesures à prendre sur les rapports et les réquisitions de son commissaire.

Dans l'Aude, Embry avait comme successeur Génie en l'an VI. La Haute-Garonne eut trois commissaires généraux en dehors du commissaire provisoire Martin Saint-Romain, qui cessa ses fonctions le 29 frimaire an IV. Le premier fut Veyrieu, ancien membre de la législative et homme de loi, qui avait employé les loisirs de son séjour à Paris à écrire un traité sur les hypothèques. Ses lettres sont filandreuses et ampoulées. Il proteste fréquemment auprès du ministre de la police à qui parvenaient de nombreuses dénonciations contre les autorités départementale et municipale de Toulouse qu'on accusait de ne pas assurer la tranquillité de la ville. La presse qui avait alors, dans l'Anti-terroriste, un organe fort redouté des corps constitués, le fouaillait vertement (1). Nous verrons pourtant que Toulouse n'était pas à cette époque aussi sûre que l'on voulait le faire croire au ministre de la police. Veyrieu fut élu Juge au tribunal de cassation et remplacé par Cazeaux, commissaire du Directoire à Cadours (an VI) qui demeura quelques mois à peine et eut comme succes-

(1) Le numéro 88 de l'Anti-Terroriste insinuait avec une ironie cruelle que « par excès de civisme Veyrieu avait nationalisé sa chaste épouse » ; Veyrieu se lamenta dans une séance de l'administration centrale, mais ne pouvant faire poursuivre le folliculaire il se borna à envoyer le numéro incriminé au ministre de la police. Le rédacteur en chef paya cher ses sarcasmes : il fut déporté le 18 fructidor.

seur Lamagdeleine, plus tard Préfet de l'Orne. Cette heureuse coïncidence a permis à M. L. Duval, de lui consacrer dans son ouvrage un intéressant article biographique (p. 183). Lamagdelaine né à Verdun-sur-Garonne (1), en 1764, d'un avocat au Parlement, fit son droit à Toulouse et fut nommé procureur du roi au siège de Rivière-Verdun. Il signa le cahier du Tiers-Etat de Verdun qui « formulait des vœux très sages pour le redressement des abus et le maintien de la liberté politique et civile de tous les citoyens ». Il fut Maire de Verdun en 1790 et membre du Directoire de la Haute-Garonne en 1791, puis procureur général syndic du département. Il fut aussi président du Directoire du district de Grenade, Juge de paix et Juge au tribunal de cassation. M. des Rotours (2) le range dans le groupe des Jacobins. M. L. Duval croit préférable de le classer dans « la grande famille des opportunistes ». Fourcroy, dans son rapport au premier Consul, en fait un vif éloge : « Le Préfet, disait-il, est un homme doux, qui a des formes agréables. Il a la fermeté nécessaire pour

(1) « Verdun-sur-Garonne était un ancien municipe ; ses quatre consuls étaient vêtus de robes d'écarlate et coiffés d'un chaperon, aux frais de la ville, qui entretenait, en outre, de grandes écoles pour l'enseignement des humanités et des basses classes pour l'instruction de tous les enfants, depuis l'âge de cinq ans » L. Duval, loc. cit. p. 184.

(2) Le département de l'Orne en l'an VIII, mémoire lu à la Société historique de l'Orne le 15 oct. 99 — cité par M. L. Duval.

résister aux entreprises et aux menées des prêtres fanatiques »..., etc. Ce fut, dit en terminant M. L. Duval, un homme heureux, officier de la Légion d'honneur, baron de l'Empire ; il fut de nouveau Préfet de l'Orne, pendant les Cent-Jours. C'était un célibataire.

Nous pensons, comme M. Duval, que c'était un « opportuniste » : Jacobin à Toulouse, où c'était l'esprit général de l'administration ; modéré dans l'Orne, encore en pleine guerre civile. C'est lui qui occupait les fonctions de commissaire général lors de l'insurrection royaliste de l'an VII, dans la Haute-Garonne. Il y fit preuve d'activité, mais semble n'avoir pas été plus prévoyant que l'administration centrale qu'il était chargé d' « aiguillonner », suivant l'expression de son prédécesseur Veyrieu (1).

Vaquer, dans les Pyrénées-Orientales, donne, par ses lettres et ses circulaires, une excellente impression ; nous en avons cité quelques-unes qui démontrent chez lui une parfaite compréhension du rôle des commissaires. Il s'attacha surtout à poursuivre les déserteurs, à réprimer les excès de pouvoir (2) dont

(1) Voir sur l'insurrection de la Haute-Garonne B. Lavigne : *L'insurrection royaliste de l'an* VII. E. Dentu, Paris 1887 et l'intéressant ouvrage de M. E. Roschach, *Foix et Comminges*, Paris, Hachette 1862.

(2) Lettre au commissaire d'Arles pour le prier de ne pas empiéter sur les attributions des agents municipaux. Arch. dép. des Pyr.-Or. L. 301.

pouvaient être tentés ses subordonnés, à prévenir les troubles, rixes, assassinats qui, dans son ressort comme partout, étaient la chronique journalière. Il recommande l'accord entre les administrations et les commissaires. Il essaye à chaque instant de donner des principes généraux pour éviter une correspondance fastidieuse sur les points de détail : « Dès qu'une question est décidée en principe, c'est surcharger le travail que de vouloir une décision particulière pour chaque espèce qui se présente ». (Lettre au commissaire du Montlibre, L. 301). En l'an VI, quand les élections ont renouvelé le personnel administratif, il adresse une longue circulaire aux commissaires, pour éclairer les nouveaux élus. Les aperçus généraux n'y manquent pas : votre but, leur dit-il, doit être de faire aimer la République et de rallier tous les citoyens à l'exécution des lois. Il insiste sur l'importance des lois ; fait une sortie violente contre les royalistes, mais recommande l'impartialité, l'exactitude à expédier les affaires ; signale combien il est essentiel que l'état-civil soit fidèlement tenu, avec le nom et les prénoms, surtout pour les femmes mariées qu'il ne faut pas désigner seulement par le nom du mari. Il distingue contraventions, délits et crimes. C'est, on le voit, l'œuvre d'un administrateur résumant les difficultés courantes et s'attachant à les aplanir : il sent la nécessité d'éclairer le « dédale des lois » par des conseils pratiques, il emploie pour cela un langage très clair, que comprendront tous ses commissaires : cultivateurs ou hommes de loi.

SECTION II

Administrations municipales

L'installation des nouvelles municipalités eut lieu dans le courant de frimaire an IV, presque partout les anciennes y procédèrent. A Mirepoix (1), c'est un extrait des registres de l'ancienne municipalité, présents le maire, les officiers municipaux et le procureur de la commune, qui consigne le changement du régime : « se sont présentés les agents municipaux de Dun, Calzau, Engraviès, Sainte-Foy, (illisible), Teilhet, Saint-Julien, Senesse de Sanabugue, Malegonde, Vera, la Bastide de Bouzignac, Rieuxcros, Coutens, Roumengous, Cazal des Faurés, Besset, Lajeune, Tourtrol, Viviès et Mirepoix. Tous les ci-dessus ont été installés par la lecture du procès-verbal de leur nomination, après avoir été lus et publiés publiquement, par les officiers municipaux auxquels ils ont succédé... Puis s'est présenté le commissaire provisoire du Directoire exécutif, porteur d'un arrêté du département de l'Ariège... Le citoyen Jalabert, élu président par les assemblées primaires du canton de Mirepoix, a été installé en cette qualité. » L'administration procède aussitôt à la nomination d'un secrétaire en chef, élu par 19 voix

(1) Archives départementales de l'Ariège L. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. registres d'une superbe écriture.

(2) Arch. dép. Hte Garonne. L. 670.

contre 1. La prochaine séance est ensuite fixée au 1er frimaire, neuf heures du matin. Parfois des difficultés se présentent : à Grenade, deux frères ont été élus, l'un agent de Grenade, l'autre adjoint du Burgaud, et l'article 176 de la Constitution s'y oppose..... l'assemblée invitée à se prononcer est perplexe. « Considérant que n'y ayant ni mort ni démission de ces deux citoyens... il demeure arrêté que le département sera consulté pour savoir si la commune de Burgaud procèdera au remplacement du citoyen Montané cadet ou si l'administration municipale nommera à sa place. » C'est le cinq frimaire suivant que la réponse arrive : il faut que l'administration pourvoie au remplacement de celui des deux frères qui démissionnera, et l'élection est faite séance tenante.

A Mirepoix, l'agent de Besset n'ayant pas 25 ans sera remplacé par l'adjoint. Celui de Lagarde « illéteré » donne sa démission.

Aussitôt réunies, les administrations constatent leur profond dénûment. A Aspet (1), dès la première réunion, le 27 brumaire an IV, l'assemblée décide de faire écrire au département que : 1° elle n'a aucun moyen de pourvoir à son établissement, le local où elle siège (ancien presbytère) est petit et en mauvais état ; 2° la saison exige impérieusement du bois et des chandelles ; 3° qu'elle manque de papier, registres, bureaux, tables, chandeliers, sceau, etc. Le 1er fri-

(1) Arch. dép. Hte-Gar. L. 635.

maire elle députe son président à Saint-Gaudens pour réclamer les objets qu'il pourra obtenir des bureaux du ci-devant district. Mirepoix demande des fonds, pour subvenir aux frais de bureau. Grenade fait la même demande en fixant à vingt mille livres la somme nécessaire ! A Montastruc même réclamation. Le 15 nivôse an IV, l'administration de Bruguières envoie un de ses membres à Toulouse pour exposer à l'administration centrale ses besoins pressants, et l'inviter à lui laisser prendre au ci-devant district, les bureaux, armoires, coffres, cases, etc... « Les papiers sont, dit-elle, dévorés par les rats » (1). Une autre remarque qu'il lui est impossible de faire le moindre travail sans papier, sans tables, sans registres, sans exemplaires des Bulletins des Lois (2). Ce fut un déluge de réclamations toutes semblables et

(1) Arch. dép. Hte-Gar. L. 655.

(2) « Nous voici installés depuis le 26 brumaire dernier, « nous sommes logés dans une maison totalement délabrée, « les fenêtres sont sans vitres, il n'y a point de table, aucune « chaise, absolument pas une feuille de papier, nous avons « nommé un secrétaire et des employés, ils sont sans traite- « ment et nous n'avons point de base pour le leur fixer. » (Du 23 frim. an IV).

Le 23 nivôse même état « point de bureaux, pas une seule chaise, pas une case pour établir nos papiers. » (Lettres de l'administration de St-Felix-sur-Sorgue à l'administration centrale de l'Aveyron.)

chacune compte sur les meubles du district (1). Le département observa avec raison qu'il ne pouvait songer à diviser entre, les 10 ou 12 cantons d'un même district, le mobilier de celui-ci, généralement réduit au strict minimum et indispensable d'ailleurs à l'administration du canton siégeant à l'ex-chef-lieu de district, et elle ouvrit un crédit à chacune des municipalités qui purent dès lors procéder à l'achat de ce qui leur était indispensable (2). Cette grosse question résolue, il fallut s'occuper de la division du travail et de l'organisation des bureaux. La plupart des administrations s'exagérant leur importance, portent à un nombre trop élevé leurs scribes. Grenade, en outre du secrétaire en chef, déclare que cinq commis lui suffiront ; Mirepoix se contente de quatre ; Aurignac organise deux bureaux avec deux chefs de bureau et deux expéditionnaires, non compris le secrétaire en chef, qui touchait

(1) Les frais de 1er établissement pour le district de Limoux s'étaient élevés à 1186 livres. On avait soldé avec cette somme les tables, armoires, chaises, chandeliers et autres meubles nécessaires au conseil du district.

(2) Voici l'inventaire officiel des meubles de l'administration municipale d'Aurignac : 1 armoire contenant les registres de l'état-civil, 1 autre pour les Bulletins des lois et le sceau, 1 bureau à tiroir surmonté de tablettes, 1 table longue également surmontée de tablettes, 1 petite table portative, 2 chenêts, 1 pelle à feu, 6 chaises, 1 écritoire en faïence, 1 longue écritoire en bois, 1 grande table, 3 bancs et 1 chaise. — L. 639. Hte-Garonne.

soixante-douze quintaux de blé, tandis que les chefs de bureau n'en avaient que cinquante-neuf et les commis cinquante. (1) L'insuffisance des centimes additionnels réduisit peu à peu cette armée de bureaucrates parfaitement inutiles et l'on prit l'habitude de n'avoir qu'un ou deux commis. C'est d'ailleurs pendant toute la durée du Directoire, un concert perpétuel de réclamations : les employés démissionnent ou menacent de démissionner si on ne solde leur arriéré ; quant aux gardes champêtres, on n'en trouve généralement pas, car leur petit traitement est rarement payé (2).

Le 25 brumaire, l'administration du canton d'Aspet procède à l'organisation de ses bureaux. Le premier composé du secrétaire en chef et d'un commis est chargé de la tenue du registre des délibérations ;

(1) Aspet a aussi 1 chef de bureau à 1000 livres, un premier commis payé 800 livres, un deuxième à 300 livres. Le Secrétaire en chef touchera 1000 livres. Il y a encore un concierge, un « messager » qui porte les lettres dans le canton aux divers agents.

(2) Canton de L'herm an v. Le garde Berger démissionne parce que l'administration centrale a réduit son traitement à 120 livres. 12 fruct. an vi. « Les employés mourant de faim... ne peuvent travailler ». Cintegabelle, lettre de l'administration municipale expliquant que les employés réclament leur traitement et menacent de quitter leurs fonctions. Arch. dép. de la Haute-Garonne, L. 629, Liasse. — L'Anti-Terroriste attribuait ironiquement aux employés de Toulouse la paternité d'un livre intitulé : « *De la nécessité d'apprendre à vivre sans manger.* »

de l'adresse, de l'expédition et de l'enregistrement des actes de toute nature ; de la tenue et de l'ordre des archives ; de l'expédition et de l'enregistrement de la correspondance, des lois et arrêtés ; des mercuriales et des pétitions ; de la police, des maisons de mendicité, des hôpitaux et des prisons ; de l'instruction publique, de la sûreté publique, de la partie militaire et dépendances, des gardes nationaux. Le deuxième, avec un chef de bureau, s'occupera des subsistances, contributions, comptabilité ; biens nationaux, travaux et secours publics ; ordonnancement et manutention des fonds applicables à l'administration (1).

(1) Arrêté de l'administration municipale de Toulouse du 19 fruct. an IV.

Organisation des bureaux, 4 bureaux :

1er bureau, secrétariat, Philip, secrétaire en chef, sept employés. — Rédaction et expédition des déclarations, enregistrement des lois et arrêts, expéditions des actes et registres déposés, passeports, certificats de vie et de résidence, légalisations, visas des signatures publiques et privées, mercuriales, patentes, consignation, correspondance générale, tenue des registres, instruction publique.

2e Bureau, six employés, deux sections : *1re section*, police administrative.— Expédition des passeports et visa ; enregistrement des étrangers, surveillance et direction de la force armée pour l'exécution des règlements de police et voirie ; tenue de l'état de population ; billets d'entrée à l'hospice. *2e section*, police militaire : Délivrance des billets de logement aux troupes de passage, délivrance des mandats pour payer les invalides ; enregistrement des sursis aux jeunes gens de la première réquisition ; visa des comptes relatifs aux établissements militaires ; fixation du prix des journées

Voilà donc nos administrations matériellement outillées, elles ont des scribes, des bureaux, « du bois et des chandelles », elles vont donc fonctionner normalement. Leur hôtel est en général un presbytère, à Grenade, par exemple, l'administration avec le commissaire occupent le haut, le bas sert « à l'agence municipale pour constater l'état-civil des citoyens, pour la police de la commune et en outre pour les assemblées générales de l'administration. » Quelquefois c'était une maison particulière louée à cet effet. —

d'ouvriers ; recensement des comestibles ; nomination d'experts pour les objets militaires.

3e Bureau, comptabilité et travaux publics, 13 employés. — *1re section*, comptabilité : Tenue du cadastre de 1791. Formation des matrices foncières et autres ; extraits et construction des rôles ; rédaction des avis sur les demandes en dégrèvement. *2e section*, comptabilité : Inspection du recouvrement des contributions et charges locales ; délivrance des ordonnances de versement de fonds dans la caisse du trésorier ; rapports relatifs aux salaires ; réparations, entretiens, fournitures ; tenue des comptes ouverts de recette et dépense journalières ; pièces de comptabilité ; secours. *3e section*, travaux publics : Inspection, vérification des travaux relatifs aux pavés, promenades, édifices publics ; alignement des rues, fêtes nationales, embellissements.

4e Bureau, quatre employés. — Domaines nationaux ; émigrés.

Bureau du commissaire du Directoire, trois employés ; Bureau des commissaires de police, trois employés ; au total : 31 employés.

Dès le début on observa qu'il serait bon afin de rehausser la majesté municipale, aux yeux du populaire, de « siéger en costume » ; Vaquer lui-même le recommande dans une circulaire et le commissaire d'Aurignac le réclamera en l'an v comme mesure propre à donner du prestige « les autorités lui semblant méprisées dans le canton ». Ce costume ne comportait heureusement ni robes longues, ni manteaux écarlates mais, pour les agents et adjoints, une simple écharpe et pour le président « un chapeau rond orné d'une petite écharpe tricolore et d'un plumet aux trois couleurs ».

Le séances avaient lieu trois fois par mois, le décadi, mais, à l'époque de la confection des rôles de contributions, il fallait se réunir plus fréquemment. Dans les villes, les séances sont parfois quotidiennes ; l'administration de Perpignan se réunit quinze fois par mois. La séance débutait par la lecture du procès-verbal de la précédente, la lecture du bulletin des lois et de la correspondance ; on délibérait sur les réponses à faire et l'on s'occupait des questions pressantes. Chaque agent rendait compte des faits survenus dans sa commune, déposait les procès-verbaux qu'il avait dressés, demandait les autorisations nécessaires. Sur tous ces points le commissaire émettait son avis, presque toujours suivi. Les pétitions étaient examinées dans la même forme et la séance levée, chaque agent reprenait le chemin de sa commune, avec les papiers la concernant : rôles d'impositions, etc.

L'assiduité n'était pas exemplaire (1), bien des séances devaient être renvoyées faute d'un nombre suffisant d'agents municipaux. Quand il y avait des troubles atmosphériques ou de pressants travaux champêtres personne ne venait. Les administrations prenaient leur mal en patience et s'ajournaient ; quelques-unes constataient cette « apathie » par des procès-verbaux qu'elles envoyaient à l'administration centrale. Celle-ci faisait de belles circulaires, où il était parlé, en phrases sonores, du bien de la chose publique, du zèle que tout citoyen doit manifester pour elle, de punitions prochaines ; elles étaient lues solennellement à la séance qui suivait leur réception et l'on recommençait. François de Neufchâteau, lui-même, y employa sans succès sa plus pompeuse rhétorique. Parfois les séances étaient honorées d'une visite de hauts fonctionnaires, c'étaient alors des discours et des invitations : le 21 frimaire an v, l'administration de Saint-Félix-sur-Sorgue, qui tenait séance ce jour-là, apprend l'arrivée du général Bonnet, commandant du département ; elle sort en corps et le harangue. Amené dans le « lieu des séances » ont le fait asseoir à côté du président et

(1) « Avec la meilleure volonté du monde, citoyens administrateurs, nous différons quelquefois les mois entiers à vous donner les renseignements que vous demandez, d'où provient ce retard ? De ce que l'administration n'est jamais complète, il manque toujours quelque agent ». 18 fruct. an IV. Lettre du président de Saint-Félix sur Sorgue au département de l'Aveyron.

après force politesses « on veut le retenir à coucher » ce que le dit général ne put accepter « car il avait pris des engagements à Cornus. » On l'accompagne « hors de la ville » on lui déclare en le quittant qu'il emporte « l'estime et les regrets » de l'administration. Procès-verbal du tout est envoyé au département (1). D'autres fois c'était le commissaire général en tournée ou un administrateur délégué par le département; mais cela est fort rare ; les séances sont plutôt tenues avec l'idée de se faire de bienveillantes concessions que d'être trop rigides observateurs des lois. On tient compte des marchés, des foires pour ne pas venir deux fois de suite au chef-lieu (2). Malgré son costume, ses bureaux, son commissaire du Directoire, l'administration a de grandes ressemblances avec le Conseil municipal de nos jours : la séance est renvoyée « à cause de la pluie » (3) ou avancée parce qu'il y a une foire dans les environs, etc.

Examinons successivement chaque partie de l'administration, en montrant, par des exemples, comment elles étaient entendues en pratique. Pour éviter des redites nous parlerons d'abord du budget, dépenses

(1) Arch. dép. de l'Aveyron L. (sans numéro). Saint-Félix-sur-Sorgue.

(2) Aspet « on se réunira le 24 germ. an IV (et non le 25), jour de marché pour la *commodité* ».

(3) Séance du 5 pluviôse, levée pour « cause de pluye ». St-Félix-sur-Sorgue (Aveyron).

et recettes ; celles-ci nous amèneront à la répartition des contributions et à leur perception. Les travaux publics, la police viendront ensuite et les attributions diverses en dernier lieu.

I. — *Le Budget municipal : les Dépenses*

Elles étaient de deux sortes : dépenses communes à tout le canton et payées par tous les contribuables, sans distinction de commune ; dépenses propres à chaque commune, votées, à la vérité, par l'administration municipale, mais perçues sur les seuls contribuables de la commune intéressée. Les villes, formant un canton à elles seules, n'avaient qu'une seule catégorie de dépenses. Dans quelques administrations, les premières de ces dépenses sont appelées « administratives » les autres « communales » ; nous adoptons ces deux termes. De quelle nature étaient ces dépenses ? Voici à titre d'exemple « l'état des frais d'administration » dressé pour l'an v, à S[t]-Félix-sur-Sorgue (Aveyron).

Dépenses administratives : « Pour le bois, 75 l. ; chandelle, 30 l. ; papiers, encre, plumes, colle, 160 l. ; cire à cacheter ou *pain enchanté,* 15 l. ; fêtes civiques, 150 l. ; dépenses imprévues, 400 l. ; pour le secrétaire en chef de l'administration « les membres d'icelle étant satisfaits de son zèle » 1200 l. ; un employé pendant 8 mois, 300 l. ; porteur, 300 l. ; concierge, 300 l. ; réparations à la maison commune (frais non encore liquidés). Total : 2,730 livres. »

Dépenses communales : « Commune de S[t]-Félix : entretien du pont, 160 l. ; de la fontaine et des canaux conduisant l'eau au bassin, 100 l. ; entretien de chemins et de la muraille du cimetière, 100 l. ; frais des perquisitions de l'agent forestier, assisté de l'agent municipal et de la force armée, d'après le compte de Bertrand, aubergiste, 106 l. ; frais de confection des rôles de l'an IV et des rôles provisoires de l'an V, 40 l. ; imprévu, 120 l. ; garde champêtre ou forestier, 150 l. ; réparations aux rues impraticables, 100 l. ; pour celui qui monte l'horloge, 24 l. ; pour le garde forestier de l'an III, 100 l. Total : 994 livres. — « Commune de Marnhagues et Latour : entretien des planches (jetées sur la rivière), 100 l. ; valet de commune, 24 l. ; garde champêtre, 60 l. ; confection des rôles, 12 l. 10 sols ; imprévu, 50 ; chemins, 100. Total : 346 livres 10 sols ». — « Commune de Montagnol : au greffier de la commune, pour l'an II et pour 6 mois de l'an III, 120 l. ; valet, 24 l. ; garde champêtre, 60 l. ; rôles, 20 l. ; imprévu, 50 l. Total : 274 livres ». — « Commune de Laval-Cénomies : planche sur la rivière, 15 l. ; valet, 30 l. ; greffier de 1794 et 1795, 120 l. ; garde champêtre, 60 l. ; rôles, 25 l. ; imprévus, 70 l. ; chemins, 100 l. Total : 415 l. » — « Commune de Silvanés : valet, 18 l. ; garde-champ, 80 l. ; rôles, 32 l. ; imprévu, 100 l. Total : 230 livres ». — « Commune de Versols et la Peyre : planches de Versols, 60 l. ; de la Peyre, 40 l. ; réparation très urgente au pont de la Peyre, 200 l. ; rues, 140 l. ; garde, 80 l. ; imprévu, 120 l. ; rôles, 40 l. Total : 680 l.

etc. — A St-Jean et St-Paul, 702 l. ; Gissac, 141 l. ; Caprazy, 176 livres.

En résumé, un total général de 3,958 livres qui, avec les 2,730 de dépenses administratives, donnent une somme de 6,698 livres, sur une population de 4,050 âmes.

« Le présent état sera de suite adressé à l'administration centrale de l'Aveyron, en double original, pour recevoir son autorisation. » Les recettes pour cette année étaient de 7,319 francs, à raison de 15 centimes par franc, sur les 48,799 francs d'imposition foncière pour l'an v, mais une partie était attribuée au département.

En général les dépenses étaient notées au jour le jour par le secrétaire en chef, trésorier de l'administration, qui payait sur les mandats tirés sur sa caisse. Ces états sont rarement conservés. Ils étaient écrits, sans doute, sur un registre spécial et le secrétaire se bornait à en porter le total dans le budget. Voici cependant celui que nous avons trouvé dans un registre de l'administration d'Aurignac (L. 639) : « Compte du secrétaire en chef Cabestaing, trésorier de l'administration, du 15 fructidor an VII au 22 floréal an VIII, arrêté par les citoyens Garon et Bonnet, soussignés.

8 Vendém	Au citoyen	Larrieu, ex-secrétaire-adjt arrérages de l'an VII.....	30 fr.	»
2 Brumaire		Desentis, frais d'impression de 600 feuilles de têtes de lettres.....	18	»

30	»	Au citoyen	Cabestaing, pour compléter son traitement jusqu'au 1er Vendémiaire an VIII...	46 fr.	50
28 Pluviôse			Desentis, receveur de l'enregistrement, papier timbré pour l'état-civil.....	226	88
29	»		Servat, serrurier, 1 fr. 50 pour réparation à la chambre au bois.....	1	50
			Ladevèze, menuisier, pour 6 tablettes..	6	»
			Beyt, serrurier, pour 2 clefs	3	»
1 Ventôse			Au porteur de dépêches, complément du traitement	5	60
			A Dabeaux, Cre du Direct., remboursement d'un Code municipal et d'un abonnement à la « *Diligence politique* »	21	»
			A Duclos, pour 2 rames de papier.....	12	»
2	»		A Lafforgue, distributeur de lettres de la poste pour prix du port des lettres adressées à l'administration.....	9	»
			A deux messagers ayant porté des lettres pendant la conspiration royaliste.	3	»
3	»		A Loubens, garde champêtre à-compte du traitem. an VII	20	»
15	»		A Lafforgue, remboursem. de 2 canifs.....	1	50
			A Castex, remboursement 2 écritoires en faïence.....	3	

22	»	Au citoyen	A Dardignac, greffier du juge de paix, partie du traitem.	50 fr.	»
			Port de lettres.....	2	05
24	»		Fourniture de bois à-compte à Guillaume Dasqué	24	»
25	»		Sarraute, charpentier, réparations au toit de la maison commune.....	2	»
			Cabé, pour des chandelles .	9	»
28	»		Dasqué, à-compte pour bois fourni en l'an VII.....	9	»
30	»		Fourcade, pour un carreau de vitre.....	0	50
			Aries, porteur de dépêches, pour 27 voyages $^1/_2$ pendant la conspiration royaliste à 4 francs l'un.....	110	»
1 Germinal			Aries partie du traitement de l'an VIII, pris sur les fonds an VII	27	12
2	»		Dasqué, paiement du bois fourni en l'an VII.....	9	»
22	»		Clarac, garde champêtre, à-compte.....	12	»
25	»		Dabeaux, secrétaire-adjoint, traitement.....	12	50
			Au même.....	125	»
			Pour deux pics aux citoyens Durban et Lafforgue.....	0	50
26 Floréal			Dardignac, greffier de paix.	31	50
			Clarac, garde champêtre...	15	»
			Beyt, id. ...	12	»
27	»		Mazeau, juge de paix, trait.	100	»
			Dabeaux, ancien secrétaire-en chef traitement.....	96	90

... Etc. Les dépenses sont notées au jour le jour, on paye quand on a de l'argent. Juge de paix, greffier, etc., sont payés en l'an VIII d'un arriéré de l'an VII. Les fournisseurs reçoivent de petits à-comptes, 9 francs comme le citoyen Dasqué, on devine comment cela se passe : un créancier (fonctionnaire ou fournisseur) insiste pour être payé, on lui doit deux années de traitement, il menace de démissionner, il « meurt de faim », le secrétaire-trésorier fouille dans sa caisse... neuf francs ! quelquefois moins et le réclamant d'accepter surtout si on lui offre du numéraire.

Ici nous devons une explication : on a pu remarquer qu'à St-Félix de Sorgue, le traitement des gardes champêtres est à la charge des communes, tandis qu'à Aurignac, c'est le trésorier du canton qui le solde ; cela vient de ce qu'à Aurignac il n'y avait pas un garde pour chaque commune et que des « arrondissements » leur étaient assignés ; chacun suffisant de la sorte au service de plusieurs communes ; à St-Félix au contraire les gardes sont communaux et de plus chargés de la garde des bois de chaque commune. Cette distinction fut consacrée par la loi du 11 frimaire an VII. Ces états de dépense sont à peu de chose près les mêmes dans chaque administration. Dans le canton de Cuxac-Cabardés (1)

(1) Ce canton comprenait Cuxac, Fontiès, Villardonnel, Caudebronde, Laprade et Les Martys, Salsigne, Villanière, Lastours. Le budget de Villardonnel était de 43 francs, savoir : 15 francs pour soins de l'horloge, 8 francs au crieur

elles sont bien inférieures à celles de St-Félix : les dépenses administratives montent seulement à 1.655 fr. (an v) et celles des huit communes ensemble, à 848 francs, ce qui porte la dépense totale à 2.503 francs ; le contingent de l'impôt foncier atteignait 34.962 francs et celui de la contribution personnelle mobiliaire somptuaire 8.130 francs. En l'an vii le canton ne fut imposé que de 28.205 francs pour le premier impôt et 4.917 fr. 58 pour le second. Mais les dépenses administratives ont augmenté de 1.655 francs, elles arrivent à 2.337 francs (1). Budget analogue à Peyriac-Minervois pour les dépenses administratives évaluées à 2.081 francs, mais plus élevé dans les communes : Peyriac paiera 2.524 francs, Rieux 2.255, Laure 5.744, Trausse 502. Soit en tout 13.108 francs pour quatre communes, il est vrai, beaucoup plus importantes que les précédentes : le canton comprenait 843 contribuables. Le canton d'Alzonne, avec une population de 3.140 habitants, avait en l'an v une dépense totale (administrative et communale) de 7.610 francs. L'arrêté portant fixation des dépenses administratives pour l'an v à Mirepoix, prévoit une dépense de 4.210

public, 20 francs d'imprévu. Ceux de Caudebronde, Villanière et Salsigne étaient de 73 francs, car on songeait à l'entretien des chemins ruraux et cette excellente pensée se traduisait par un crédit de 30 francs. Fontiès, la commune la plus imposée, payait 167 francs. Population du canton, 3.860 habitants.

(1) Le juge de paix et son greffier entraient pour 600 et 200 fr. dans ce chiffre.

francs (en numéraire métallique) le canton comprenait vingt-quatre communes.

A Toulouse le montant des dépenses administratives et communales s'élevait en l'an v à 186.436 francs 10 sols y compris l'éclairage, les frais des fêtes patriotiques, les frais d'entretien des bâtiments municipaux (1), vêtements des sergents de la commune, gardes de l'esplanade (2), traitements des douze commissaires de police, des tambours de la garde nationale (3) etc.

Ces dépenses étaient payées sur mandat de l'administration, qui déléguait ce soin à son président ou si celui-ci n'habitait pas le chef-lieu à l'agent municipal de cette commune. Les mandats étaient tirés sur le trésorier du canton pour les dépenses administratives ; sur les percepteurs, par les agents municipaux, s'il s'agissait de dépenses communales. Les paiements, subordonnés ainsi à l'état des rentrées de

(1) Serrurerie des fours de la commune, réparations à une fontaine de la Place de la Raison.

(2) Façon de 14 vestes et 14 culottes aux 12 sergents de la commune, au familus et aux gardes de l'esplanade : 2.100 liv. 5 frimaire an IV. Arch. municip. Toulouse.

(3) 29 frim. an IV. « L'administration considérant que ces vêtements, savoir : treize vieux habits, quelques culottes et chapeaux rongés par les vers, n'étant presque d'aucune valeur, a délibéré que ces objets seront donnés aux tambours de la garde nationale qui sont presque nus » id. arch. municip. de Toulouse.

fonds dans les caisses municipales, étaient forcément très irréguliers. Surtout dans les premiers mois de l'an IV les réclamations abondent, c'est un cri général. La pénurie, qui avait été si grande dans les débuts et que les départements avaient réparée de leur mieux, en ouvrant des crédits aux administrations nouvelles, reparut quand les employés, généralement trop nombreux, réclamèrent leur traitement. En l'an VI à St-Gaudens, il était dû neuf mois aux employés. Et cet état de choses se compliquait encore de dépenses quotidiennes qu'il fallait payer comptant : c'est ainsi que le port des lettres était à la charge des administrations, ce qui ne laissait pas que de faire une lourde dépense. M. le Baron de Girardot dit qu'un calcul établi pour l'administration centrale de la Charente portait cette dépense à 150.000 francs par an (p. 258).

Aussi, quand les contributions ne rentraient pas à raison d'une calamité qui avait frappé les récoltes, comme la grêle, qui, en l'an V, fit de si grands dégâts dans la Haute-Garonne et l'Aude (1), les administrations n'ont, suivant le mot de celle de Saint-Gaudens, (2) « pas un sou à leur disposition » et à Muret, à la même époque, le directeur de la poste refusait tout crédit à l'administration municipale qui demanda au département : où trouver des fonds ?

(1) Elle tomba le 2 messidor an VI au Mas-Cabardès.

(2) Arch. dép. de la Haute-Garonne L. 629.

A l'Herm, ce sont des plaintes sur les temps « calamiteux qui ne permettent pas d'imposer au canton des centimes additionnels impossibles à payer... » « Les employés *mourant de faim,* on ne peut leur demander un travail assidu... il leur est dû plus d'une année. Le service ne peut plus être assuré. » A Monstesquieu-Volvestre (8 floréal an VI) mêmes réclamations ; protestations contre les tarifs des postes trop élevés : neuf francs pour neuf instructions provisoires sur la tenue des assemblées primaires et l'administration ajoute : « Vous chargez quelquefois nos paquets de certaines dépêches pour le receveur de l'arrondissement ce qui augmente nos dépenses. » (Lettre du 28 ventôse an VI). A L'Isle-en-Dodon, le secrétaire en chef et son commis n'ont rien perçu depuis longtemps, le percepteur refuse de les payer ; la grêle rend impossible la perception des impôts. (Lettre du 8 messidor an VI). Le 14, l'administration écrit qu'elle est sans fonds et dans l'impossibilité de subvenir aux frais de bureau. Même situation à Saint-Bertrand, à Rieumes, à Rieux. On peut dire, en résumé, que les dépenses locales bien que réduites au strict minimum n'étaient qu'irrégulièrement payées par suite du retard des contribuables à s'acquitter et aussi de la mauvaise organisation de la perception et de la confection des rôles. De plus certaines dépenses, comme le traitement du Juge de paix ou les frais de poste, grevaient sensiblement les budgets municipaux.

II. — *Le Budget municipal : les Recettes*

La première ressource de tout budget municipal est évidemment le revenu des biens communaux. Tout d'abord, les cantons composés de communes rurales n'avaient pas de revenus en dehors des centimes additionnels, aucune propriété d'immeubles à rapport ne leur avait été concédée et en fait aucun canton n'en possédait. Seules les communes, soit rurales, soit urbaines, avaient ou pouvaient avoir des revenus. Ceux des communes rurales étaient forcément minimes. Le 4 floréal an v l'administration municipale du Mas-Cabardès (1) autorise l'agent municipal de Salsigne à affermer le four public. Le prix obtenu fut de 80 livres payables par trimestre. Le même agent avait obtenu l'autorisation de vendre des pierres de taille. Ces revenus, ainsi que ceux qui provenaient des ventes, des coupes des bois, étaient affectés aux dépenses purement « communales » mais par un vote de l'administration. D'ailleurs les biens communaux étaient défendus par l'administration lorsque des dépréda-tions étaient faites (2). Cette idée était parfaitement comprise du reste puisque un membre de l'administration de Grenade exposait avec l'assentiment de ses collègues qu'ils ne formaient pour ainsi dire que

(1 Archives dép. de l'Aude. L. (sans nnméro).

(2) Arrêté de l'administration de Cuxac-Cabardès pour interdire aux habitants de la commune chef-lieu de défricher un « bosquet de la commune ».

les sections d'une même commune. Dans tous les cas ces revenus ne pouvaient être affectés qu'à la commune qui en jouissait. Les villes avaient, comme de nos jours, le droit de prélever des taxes dans les marchés, rues, abattoirs, etc., mais après avis de l'administration centrale. Le 10e du produit des patentes perçu dans l'étendue de l'administration municipale et la moitié des amendes de police, recouvrés dans le même ressort s'ajoutaient aux recettes. Les principales ressources étaient, comme de nos jours, fournies par les centimes additionnels, d'après un maximum qu'il était interdit de dépasser. Le maximum était de 15 centimes en l'an v. Elles étaient généralement insuffisantes : à Léguevin les dépenses étaient de 3.048 fr. 19 centimes et les recettes de 1.249 francs ; à Montastruc, les dépenses de 4,190 fr. 12 centimes pour l'an vi, et les percepteurs n'avaient pas encore recouvré les impôts de l'an iv ; 2,867 francs de dépenses à l'Herm contre 876 fr. 80 centimes de fonds mis à la disposition du canton ; à Toulouse, le déficit de l'an v est de 148,329 livres. La loi du 9 germinal, an v, accordait, en effet, aux municipalités 4 sols 3 deniers sur la contribution personnelle mobilière et somptuaire, ce qui, à Toulouse, donnait 38,106 livres 16 sols 1 denier, car cette contribution était de 179,326 livres 2 sols 6 deniers. Aussi, le 16 nivôse, la municipalité de Toulouse décidait-elle de pétitionner auprès du Corps législatif, pour obtenir l'autorisation d'imposer directement sur les contribuables de Toulouse jusques à concurrence de la somme qu'il

faut ajouter aux sous additionnels pour faire face aux dépenses de la commune. Au contraire les sous additionnels de la contribution foncière formaient « une masse, commune à tous les départements, destinée : 1° aux indemnités et décharges dues aux cantons dévastés par la guerre ; 2° au paiement des dépenses locales, administratives, judiciaires et d'instruction publique déclarées à la charge du département jusqu'à concurrence des 21/36. »

En l'an IV il n'en avait pas été ainsi et un arrêté de l'administration centrale de la Haute-Garonne décidait que les charges locales des communes seraient imposées, par deux rôles séparés, le premier comprenant les quatre cinquièmes du montant de ces charges répartis sur les propriétaires, au marc la livre de la contribution foncière de 1793 ; le deuxième comprenant le dernier cinquième réparti sur les habitants, au marc la livre de la contribution personnelle et somptuaire.

L'insuffisance des recettes municipales se fit sentir à Toulouse à tout instant et provoqua de regrettables réductions de dépenses, notamment en matière d'éclairage et de police. Le 26 brumaire an VIII seulement et après de nombreuses démarches de l'administration qui envoya des délégués à Paris à plusieurs reprises (1), il fut établi un « octroi municipal et de bien-

(1) Cette députation avait d'autres missions que celle-là, nous y reviendrons en parlant des « administrateurs » de Toulouse.

faisance » destiné à subvenir d'abord aux dépenses des hôpitaux et autres établissements charitables, ensuite aux dépenses de la ville. Le préposé en chef fut nommé par le gouvernement.

Les recettes municipales étaient évidemment liées aux recettes de l'Etat, ni l'une ni l'autre ne rentrant, c'était pour l'administration le dénuement absolu. Autant pour obéir aux ordres supérieurs qui prescrivaient de réveiller « l'esprit public » que dans leur propre intérêt, les administrations municipales essayaient de leur mieux d'amener les contribuables à de meilleurs sentiments. Voici quelques lignes d'une proclamation aux administrés : « Citoyens, l'année touche à sa fin et vos contributions sont loin d'être soldées, les trois quarts sont de longtemps échus, le dernier quart est exigible au 30 fructidor. Encore 20 jours et vous verrez des garnisaires à demeure, exiger par la contrainte ce que des patriotes doivent trouver si doux d'acquitter. Que peut le Gouvernement si vous lui refusez des fonds ? Si vous l'abandonnez devant nos ennemis coalisés qui épient le moment de sa détresse, pour porter au cœur de la Patrie les coups les plus mortels ? L'Autriche s'agite de nouveau, l'empire n'a pas encore signé la paix ; les Anglais sont toujours nos cruels ennemis... etc. (Canton de Cuxac-Cabardès). On voit que l'administration municipale tâchait de faire concevoir à ses concitoyens une autre idée de l'impôt que celle qu'elle leur supposait, mais les plus beaux discours se heurtaient à la misère des campagnes et le patriotisme le plus ardent n'empêchait pas, pour cette

raison décisive, les caisses de demeurer vides. Quelques cantons étaient moins en retard, à Aurignac, le 28 brumaire an VI, on constate que tous les exercices antérieurs à l'an IV sont soldés. Il ne reste dû que 363 livres, 16 sols, 10 deniers que détiennent six percepteurs. (Archives départementales, Haute-Garonne, L. 637), mais il reste dû deux cinquièmes de l'an V et les trois autres ne sont point acquittés entièrement, en tout il est dû le 28 brumaire an VI 34.870 livres des contributions de l'an V sur 60.358 livres, 6 sols, 7 deniers.

III. 1) *La répartition des contributions*
2) *Les réclamations*

Nous savons que la contribution foncière était d'abord répartie entre les diverses communes composant un canton, par l'administration municipale assistée, pour cette opération, d'un citoyen par commune. La base de cette répartition fut, jusqu'à la loi du 18 prairial an V, la même que celle qui avait été adoptée en 1793.

Mais en l'an V, il fut permis de chercher une nouvelle base à l'impôt foncier. Laissée au choix de chaque municipalité, cette base varia suivant leur décision. L'on saisit pourtant chez la plupart le vœu de l'établissement d'un cadastre, d'un « compoix » pour éviter l'arbitraire et les difficultés d'une évaluation des divers revenus. Mais le délai très bref assigné pour la répartition et, d'autre part, le manque de fonds et de moyens techniques d'exécution, obligea les admi-

nistrations à chercher une autre base. Voici le résumé des travaux, sur ce point, qui furent faits à Aurignac avec, semble-t-il, beaucoup de conscience : « Les bases de la contribution foncière pouvant être nouvelles depuis la loi du 18 prairial an v, mais le délai étant trop bref pour procéder à l'établissement d'un compoix, bien que cette mesure soit excellente et à désirer ; d'autre part la dîme étant un moyen vicieux puisque elle n'était pas prélevée partout sur les mêmes denrées et à un taux égal ; que, par ailleurs, le revenu net porté par les matrices de 1791 ne présente que des résultats imparfaits puisque les biens furent alors évalués à des taux différents, suivant le caprice des divers abornateurs et même que les répartitions faites sur les ci-devant districts ne purent être calquées que sur des bases d'approximation ; qu'il est par conséquent très possible que quelques communes de cet arrondissement (1) ne se trouvent pas chargées proportionnellement aux autres et *vice-versa*... Considérant qu'il est impossible à l'administration et aux membres des communes d'établir leur jugement (autrement) que sur un travail où les forces desdites

(1) C'est-à-dire quelques communes du canton d'Aurignac ; arrondissement est pris à cette époque dans son sens littéral : ainsi l'administration centrale de la Haute-Garonne disait les cantons de « notre arrondissement » en parlant des cantons de tout le département ; on dirait aujourd'hui notre ressort ; le mot arrondissement ayant un sens spécial qu'il n'avait pas en 1797.

auront été discutées, tant sur les anciennes répartitions, cadastres, matrices, rôles, même antérieurs à 1790, que sur les réclamations ou renseignements qu'ont fourni ou que fourniront les communes....» Une commission de neuf membres fut élue; elle devait se réunir le 5 thermidor au plus tard, les agents municipaux et contribuables sans distinction aucune furent invités à lui adresser renseignements et réclamations.

Un rapport fut déposé et lu le 12 thermidor an v par son auteur, le citoyen Claverie, notaire à Alan, il proposait d'adopter comme base la répartition faite par le ci-devant district, en 1793. On était arrivé à ce résultat par élimination : « les anciens cadastres et livres terriers étaient en si mauvais état qu'il a été impossible d'y distinguer au juste quel était l'ancien allivrement des communes, même la contenance des terrains ».

En 1790, les communes ayant chacune leur municipalité « certaines ployaient leur tête sous celle de Rivière-Verdun, où les impositions étaient exorbitantes » ; on ne pouvait donc se baser sur les répartitions de cette époque. La Commission avait alors songé à se servir de l'évaluation sur laquelle étaient établies les dîmes, mais il était impossible de connaître leur revenu exact « vu que les anciens baux à ferme ne sont pas à la disposition de l'administration... qu'elle ne saurait se les procurer qu'au moyen de frais dispendieux et de lenteurs ». D'autre part « les matrices de 1791 sont en très grand désordre, certaines ont disparu, les abornateurs avaient d'ail-

leurs pris, dans chaque commune, des bases différentes... de plus l'administration ne peut faire la répartition, d'après ses connaissances particulières, car, malgré son désir de rendre justice, elle ne pourrait que tomber dans l'arbitraire ». L'administration adoptant les conclusions de ses commissaires décida que la base serait la même qu'en 1793.

Cette contribution montait à 52,485 livres 10 sols 1 denier en principal et 7,872 livres 12 sols 6 deniers pour 3 sols additionnels. La répartition donna les résultats suivants :

Aurignac, 4.879 l. ; Alan, 5.011 ; Aulon, 2.690 ; Bachas, 2.295 ; Benque, 4.438 ; Boussan, 3.800 ; Bousin, 1.061 ; Cassagnabere, 3.590 ; Cazeneuve, 742 ; Eoux, 2.807 ; Esparron, 1.166 ; Francon, 5.123 ; Latoue, 2.440 ; Montaut, 749 ; Montoulieu, 2.192 ; Peyrissas, 1.619 ; Peyrousset, 1.638 ; Ramefort, 2.387 ; Vandreon, 3.130 ; Saint-Elix, 503 ; Samouilhan, 2.431 ; Seiglan, 685 ; Terrebasse, 4.421 ; Tournas, 550 (1).

A S^{t}-Félix-de-Sorgue, nous constatons, mais avec moins de souci d'une évaluation exacte, une procédure analogue : une commission de trois membres fut chargée du « projet de répartement ». Le rappor-

(1) Francon est aujourd'hui rattaché au canton de Cazères. Cassagnabère, Tournas et Ramefort forment la commune de Cassagnabère avec 1205 habitants. Cazeneuve et Montant réunis ont 197 habitants. Enfin, S^{t}-Elix et Seiglan en comptent 176.

teur constata l'énorme surcharge du canton (56,119 fr. pour 9 communes, ayant alors 4,050 âmes) ; il engageait vivement l'administration à obtenir un dégrèvement. « Les bases de 1790, disait-il, laisseraient subsister des disproportions qu'on ne peut que rectifier. » Les bases adoptées furent les baux à ferme des dîmes, car « l'impôt n'est autre chose qu'une certaine portion de revenu dont chacun fait un sacrifice à l'Etat pour obtenir protection et garantie dans ses propriétés » les commissaires ont en conséquence cherché quel était le produit de la dîme dans les diverses communes. (Séance du 17 frimaire, an v).

L'administration municipale de Grenade s'occupa, dans une séance extraordinaire du 3 thermidor an v de la même question. Elle avait à répartir 130,276 liv. 14 sous 6 deniers (principal et centimes). Un membre proposa « pour base de la répartition du canton, le produit net des fonds de chaque commune ; et, cette base ayant paru à l'assemblée la plus juste et la plus propre à répartir le contingent avec exactitude, il a été délibéré, à la pluralité des voix, de classer le terrain de chaque commune et de le fixer à quatre degrés ; après quoi, il a été procédé, aussi à la pluralité des voix, à l'évaluation de chacun de ces quatre degrés dans chaque commune, en commençant par celle de Grenade ; en conséquence les dits degrés ont été évalués comme suit : commune de Grenade, 1er degré, 30 francs ; deuxième, 20 ; troisième, 10 ; quatrième, 2 fr. 10 sols... » etc. ; pour Bretx, Burgaud, Castéra, Launac, Menville, Merville, Ondes, St-Cezert, St-Paul, Tilh, avec des chiffres différents pour chaque

commune. La séance fut renvoyée à quatre heures : « et advenu à l'heure de quatre heures de relevée du même jour, le président ayant ouvert la séance, il a été proposé, par divers membres de l'assemblée, en suivant l'opération commencée dans la séance de ce matin, de fixer la quantité de terrain que chaque commune avait dans chacun des quatre degrés ci-devant arrêtés et de procéder à cette opération, d'après les états de section et les matrices de la Contribution foncière. Et l'assemblée s'étant convaincue de l'impossibilité de parvenir par ce moyen à la classification du terrain de chaque commune en quatre degrés différents, soit à cause de l'inexactitude et insuffisance des états de section et matrice des rôles de la Contribution foncière, soit à cause de la diversité des modes adoptés originairement par les différentes communes, les unes ayant seulement distingué trois degrés, les autres quatre, d'autres jusqu'à huit degrés, il aurait été reconnu qu'on ne pourrait pas donner de suite à l'opération commencée pour parvenir à une juste répartition, sans rectifier préalablement les dites matrices et états de section, en établissant dans chaque commune quatre degrés de terrain, ni plus ni moins, et sans connaître, au vrai, la contenance de chacune desdites communes ». A cause de la longueur de toutes ces opérations et du délai très bref fixé par l'article 6 de la loi de prairial an v, on délibère que la base provisoire serait celle de l'année 1793, établie « d'après les rôles des vingtièmes des années précédentes ». Le percepteur pour l'an v est alors appelé

et l'assemblée adopte son état de répartition (1). Cet état a malheureusement disparu avec deux cahiers de l'administration de Grenade, la lacune s'étend du 3 thermidor an v au 1er floréal an vi.

(1) Cette répartition de l'an v fut vivement critiquée à Grenade même, en l'an vii. L'administration d'alors releva les tâtonnements qui avaient signalé l'œuvre de celle de l'an v qui, bien qu'ayant d'abord décidé d'adopter les bases de 1793, avait « créé des forces contributives idéales... », « sans aucune descente dans les communes... sans un arpentement préalable ».

L'assemblée, passant au résultat obtenu, constate que des domaines d'un égal rapport étaient cotisés 100 francs dans une commune et 200 dans une autre. Elle s'accorde à penser qu'il ne sera possible de faire œuvre utile qu'après que toutes les communes auront fait arpenter leurs terres et qu'un classement uniforme aura été fait pour toutes. « Vu la brièveté du temps » on adopte le « repart » proposé par le commissaire du Directoire, agent particulier des Contributions, calqué « sur les vingtièmes existant en 1790, corrigés à l'aide des matrices des rôles et des connaissances locales, sur le rapport des différentes communes ; on a reconnu, enfin, que cette base présentait moins d'imperfections que celles adoptées en l'an v ».

Mais il faut croire que cette mesure ne parut pas satisfaisante, car, à une séance du 20 prairial an vii, cette délibération fut reportée et on décida contre le commissaire du Directoire, par sept voix contre quatre, que le « repart » de l'an v serait adopté. Cependant, il fut enfin décidé, à la demande du commissaire, que les deux répartitions adoptées l'une le 22, l'autre le 29 prairial, seraient envoyées à l'Administration centrale qui se prononcerait entre les deux.

L'Administration centrale déclara que son rôle consistait, non à choisir, mais à approuver ou à désapprouver les déci-

Quoiqu'il en soit nous en avons assez dit pour que l'on puisse juger de la manière dont les administrations comprenaient leur rôle en fait de répartition d'impôt. La quote-part de chaque commune une fois fixée, il restait à répartir ce chiffre entre les divers contribuables. On sait que, dans ce but, cinq répartiteurs étaient nommés par l'administration pour y procéder concurremment avec l'agent municipal. Les villes de plus de 5.000 âmes formant à elles seules un canton nommaient les cinq répartiteurs et le contingent était réparti par leurs soins sans qu'il y eut lieu, bien entendu, à une première répartition entre les communes, puisqu'il n'y en avait qu'une seule. Ces opérations étant faites en dehors des administrations, le procès-verbal n'en a malheureusement pas été gardé. Nous savons seulement qu'à Toulouse les répartiteurs se heurtaient à de grosses difficultés et qu'ils finissaient par en revenir aux précédentes répartitions. Nous avons cependant découvert un calcul, très diffus, fait pour la commune de Laredorte (canton d'Azille). Les commissaires évaluaient le revenu d'un arpent de 1re qualité, suivant la culture: 25 livres 10 sols pour les vignes ; 65 livres pour les terres produisant du blé ; et 40 pour les bois.

sions municipales. Une nouvelle discussion aboutit, enfin, à l'adoption de la répartition faite en l'an v, avec cette différence que les communes, surchargées alors, bénéficieraient seules de la réduction sensible faite en l'an vii. On voit combien les intéressés tenaient à faire adopter les dispositions en leur faveur.

Pour appuyer cette estimation les commissaires donnaient deux exemples de proportion, l'un d'après les baux à ferme, l'autre d'après les actes translatifs de propriété.

L'exemple était tiré d'un bail à ferme pour huit années de plusieurs champs, vignes, olivettes, prés et rivages consenti par acte du 17 août 1782, devant Pradel, notaire à Azille, au sieur J. Barthe par la veuve de Louis Basset pour le prix annuel de 300 livres. A ce prix devaient être ajoutées les charges suivantes : censive un setier de blé minervois, évalué 10 livres; réserves 28 livres savoir : deux mesures d'huile, 10 livres ; raisins, 6 livres ; journées de charrette, 12. Cela faisait une somme de 520 livres, sur lesquelles on retranchait un intérêt de 50 livres. Aux 470 livres restantes, il fallait ajouter 94 livres pour la dîme, qui était du cinquième, ce qui portait le prix du bail à 564 livres. Opérant sur cette base, les commissaires en arrivaient, avec la connaissance de la contenance des terres, à évaluer leur revenu. Ils tiraient des chiffres analogues de l'examen des actes translatifs de propriétés et fixaient après de longs calculs le revenu total imposable de Laredorte à 36.143 livres dont 33.742 pourles « fonds de terre », 1890 pour les maisons et 510 pour les usines. Il ne semble pas qu'un pareil travail eût été fait dans beaucoup de communes, outre qu'il était long et délicat il n'était pas demandé par les départements et beaucoup d'agents se contentèrent avec leurs répartiteurs de se conformer aux évaluations déjà faites par leurs prédécesseurs.

La répartition de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire se faisait entre les diverses communes par les soins de l'administration, assistée d'un citoyen par commune. A Aurignac, on ne put faire usage des rôles de 1793 et il fut décidé que la contribution personnelle serait divisée entre tous les contribuables. La contribution somptuaire fut fixée à 100 francs seulement d'après l'état des objets qui y étaient soumis, désignés par les agents et commissaires.

Pour l'établissement de la part mobilière on se servit comme bases des rôles des patentes, en ayant égard aux industries en état de chômage.

Les contributions étaient ensuite réparties entre les habitants par un « jury d'équité » composé de cinq citoyens pour les communes au-dessous de 10.000 habitants et de sept pour les autres, pris parmi les diverses classes des contribuables (1).

Réclamations en matière de contributions

Le nombre des « pétitions » adressées aux municipalités était très considérable, un registre spécial leur était en général consacré et parfois, comme à Grenade, une commission avait le devoir de donner son avis, d'après lequel se décidaient les administrateurs.

(1) La loi du 14 thermidor an v art. 7 décidait que les opérations du jury auraient lieu en présence de deux citoyens de chaque commune délégués par l'administration.

Diverses classes de contribuables, c'est-à-dire les plus imposés, les moins imposés et ceux qui tenaient le milieu.

Cette juridiction était, comme l'on peut le prévoir, ou trop bienveillante ou trop rigoureuse, suivant le nom des signataires; il en est ainsi chaque fois que le juge doit sa nomination au justiciable. L'administration d'Aurignac, en particulier, accordait si bénévolement ses faveurs aux « patentés » qu'elle les plaçait d'un degré au second ou troisième après celui qu'occupaient les réclamants. Un arrêté du ministre des finances étant intervenu, pour décider que les patentables ne pourraient être réduits qu'à la classe immédiatement inférieure, l'administration fut obligée de décider qu'il ne serait tenu compte des réductions excessives opérées par elle que dans la mesure prescrite par le ministre des finances (30 vendémiaire an VI, L. 637 H^te G.) Voici quelques-unes des décisions intervenues sur pétition. Le citoyen Jean Bertrand, huissier à Dun, canton de Mirepoix, demande à être compris dans la classe inférieure des patentes.

« Vu le soit communiqué au commissaire agent particulier des contributions et l'avis de ce dernier ; considérant que l'art. 40 de la loi du 1^er brumaire an VI autorise les administrations chargées de la délivrance des patentes, à faire descendre dans une classe inférieure les individus qui justifieront de l'impossibilité où ils sont d'acquitter les droits de leur classe ; considérant que le dit est dans ce cas, l'administration municipale est d'avis, ouï le commissaire du Directoire exécutif, que le département accorde » etc.

Autre. — « Vu la pétition de trois habitants de Mire-

poix, qui exposent qu'ayant été reconnus faire partie des vingt plus imposés, ils ont été chacun obligés à payer 763 fr. qui sont la 20e partie des 15.270 fr. 70, à laquelle somme les habitants de Mirepoix ont été condamnés par jugement du tribunal civil de l'Aude, daté du 8 fructidor an VI, à raison du pillage du citoyen Clauzel et demandent que l'administration centrale envoie la force armée aux frais et dépens des retardataires pour restituer les sommes avancées par les pétitionnaires.» Avis favorable est accordé. On voit là une trace de la singulière façon adoptée alors pour le recouvrement rapide des sommes dues soit pour les emprunts forcés, soit pour les frais de justice, en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV, qui rendait les citoyens d'une même commune civilement responsables des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit envers les propriétés.

Autre. — Avis portant que la somme de 179 fr. 93 due au citoyen A. Astre sera ajoutée aux charges locales de St-Félix de Fournegas. — Avis portant qu'il n'y a lieu à délibérer sur la demande en réduction de patente faite par le citoyen Briestier, marchand épicier.

C'étaient plus souvent encore des demandes en réduction de l'imposition foncière faites soit par des particuliers, soit par des communes. En voici des exemples : Le 24 ventôse an VII, le citoyen Buscail, des Tuileries, commune de Peyriac-Minervois, demande une réduction de sa cote foncière. Le

commissaire du Directoire s'est rendu sur les lieux, avec les répartiteurs, on a constaté que le revenu du numéro 165 était non de 84 francs mais de 56 et qu'en conséquence ce citoyen devait être imposé sur un revenu de 448 francs au lieu de 495 primitivement fixé.

Le commissaire, du Directoire devait donner son avis motivé sur toute demande en réduction; on verra qu'il n'était pas toujours partisan des diminutions.

« Le commissaire, vu la demande en réduction de l'imposition foncière de la dite commune de Rieux en date du 2 vendémiaire an VIII ; considérant que le revenu imposable de la commune de Rieux, porté à la matrice du rôle à la somme de 51.951 francs paraît être bien au-dessous du véritable revenu de la commune, dont la plus grande partie est en prés, vignobles, jardins, champs, sans qu'on y aperçoive ni garrigues, ni terres en friche ; considérant qu'avant la Révolution, cette commune payait une somme d'impositions bien plus forte que celle de l'an VII ; considérant qu'elle possède dans son territoire une masse de biens soi-disant privilégiés qui n'ont été imposés que depuis 1790..... ; considérant que le produit de la dîme pouvait être annuellement de 10.000 fr. lequel multiplié par 7 vu la bonté du sol donne un produit de 70.000 l., auquel on peut encore ajouter 3.600 fr. pour la valeur locative des maisons et usines, qui n'avaient été portées dans la matrice du rôle que pour un revenu égal des meilleures terres labourables, donne un revenu total imposable de 73.600 fr. ; considérant enfin que la rigueur des hivers'

qui se sont succédé, ont fait périr la plus grande partie des oliviers de cette commune ; en dernière analyse que le revenu de la dite commune doit être irrévocablement fixé à 70.000 fr. sur lesquels, l'imposition étant du cinquième, doit donner un principal de 14.000 et non 10.390 fr.... »

Il est aisé de comprendre que l'influence du commissaire du Directoire était considérable en matière de réclamations, car, depuis la création de l'agence des contributions foncières, il acquérait forcément une compétence supérieure à celle des membres de l'administration souvent « illétérés » ou du moins peu experts à ces comptes embrouillés où la dîme, les répartitions de 1793, les emprunts, les paiements en numéraire, en grains, en assignats s'enchevêtraient de telle sorte que ces pauvres financiers n'y voyaient goutte. Les erreurs étaient fatales; que l'on songe que les soins qui incombent aujourd'hui à des hommes spéciaux, instruits, penchés d'un bout d'année à l'autre sur des rôles à préparer, des ruses de contribuables à éventer ; démêlant au premier coup d'œil les supercheries que tout citoyen, par ailleurs honnête, regarde comme un devoir de commettre vis-à-vis du fisc, que l'on songe que tout cela devait être fait en une quinzaine de jours par une douzaine de cultivateurs et de petits artisans comprenant à peine le sens des mots qu'on leur lisait, se disant qu'il s'agit de payer et qu'il faut tâcher de n'arriver à cette extrémité fâcheuse qu'avec tout le retard et toutes les atténuations possibles et l'on comprendra que même avec de la bonne foi, de l'impartialité, les résultats ne pou-

vaient qu'être lamentables. M. F. Rocquain ajoute à cette première cause de mauvaise répartition le peu de mesure qui y présidait. « Conseillés par leurs passions politiques, les agents municipaux avaient en maints endroits fait décharger leurs terres et celles de leurs amis pour surcharger celles de leurs adversaires. Telle payait jusqu'au deux tiers du revenu net, pendant qu'une autre située dans le voisinage ne payait que le dixième ou le douzième. Des terres estimées sur les rôles à douze arpents en contenaient en réalité cinquante. L'on trouva même que beaucoup de fonds avaient été omis et n'acquittaient depuis dix ans aucune imposition ». (Introduction, p. 16).

Nous le croyons d'autant mieux qu'il devait en être ainsi, partout où le pouvoir est exercé par des élus en contact direct avec les électeurs et sans un contrôle sévère et facile, c'est l'arbitraire qui joue un rôle prépondérant. La tentation était trop forte pour n'y pas céder : voilà des répartiteurs, élus par une administration, dirigés par elle, il ne faut pas être grand clerc pour comprendre que le premier souci de tout ce monde, même s'il a de bonnes intentions, sera de présenter ses revenus comme très maigres, ses terres comme mauvaises, ses récoltes comme piteuses : que sera-ce, si ces bonnes intentions que nous supposons, sont remplacées par des rancunes à satisfaire, ou des idées bien nettes de surcharger le voisin pour payer moins soi-même ? Et cela était facile, grâce à la confusion qui régnait dans toutes ces matières : états de section, matrices, tableaux de mutation étaient mal rédigés « et le texte tellement

raturé par l'impéritie ou la fraude que la répartition établie de bonne foi, sur ces bases imparfaites, devenait nécessairement arbitraire. On sent combien l'intérêt particulier avait à gagner dans une telle confusion. » (Rocquain ibid. p. 19).

IV. *La Perception*

« Un égal désordre s'observait dans les livres des percepteurs. A ne parler que de Paris, voici ce que constatait en l'an IX le conseiller d'Etat Lacuée : dans la plupart des rôles, des ratures et des interlignes ; les émargements en chiffre ; des émargements plus forts que les cotes, presqu'aucun rôle apuré ; point de notes des poursuites exercées par les huissiers ; nul compte tenu des frais de contrainte ; des versements annoncés mais non prouvés ; des différences entre les bordereaux du receveur général et ceux du percepteur ; des sommes en souffrance par des vols prétendus ; des réductions et décharges non tenues en compte au contribuable ; des rôles manquant, ou restés avec les pièces annexes, aux mains des collecteurs qui n'étaient plus en exercice ; enfin nul compte définitif rendu par les percepteurs depuis leur entrée en fonctions, entrée, qui, pour les uns, datait du milieu de l'an VIII et, pour d'autres, remontait à 1786. Lacuée ajoutait qu'une confusion analogue se trouvait dans les livres et la comptabilité de la plupart des collecteurs de la République. Fourcroy qui inspecta plusieurs divisions militaires, affirmait, de son côté, que les percepteurs des campagnes étaient

presque tous coupables d'exactions. Enfin, d'après Barbé-Marbois, il n'y avait pas dans les quatre départements de la 13e division un seul comptable en état de rendre ses comptes » (F. Rocquain ibid. p. XIX).

Tel fut le résultat général, constaté par les conseillers d'Etat en mission ; voici nos constatations personnelles. Les livres des percepteurs de cette époque n'étant pas à notre disposition, puisqu'ils demeuraient en la possession des particuliers qui détenaient momentanément cet emploi, c'est dans les registres des municipalités qu'il faut saisir, de façon imparfaite, la surveillance dont ils étaient l'objet. Comme une entreprise quelconque, la levée des impôts se donnait à l'adjudication. Annuellement et publiquement les enchères étaient ouvertes, elles étaient souvent très animées, sourtout dans les cantons voisins des caisses du receveur. Ainsi le 21 frimaire an v, à Grenade, les enchères furent portées successivement de douze deniers par livre à onze, puis à six, à cinq, puis à trois, à deux et demi, à deux et enfin à 1 denier. Chacun des enchérisseurs signait son offre au registre dans les termes suivants : « Le dit Caylou a moins dit sous les mêmes offres (de caution) à 10 deniers et a signé, Caylou cadet. » Le registre mentionnait alors la fin de l'adjudication : « plus personne n'ayant voulu moins dire, demeurant l'offre faite par le dit citoyen Gros, l'assemblée en acceptant le cautionnement par lui offert a adjugé et adjuge au dit la levée des contributions publiques » etc..... La caution signait à son tour et le percepteur était nommé. Grenade cette année là (an v) n'en

avait qu'un pour tout le canton ; mais ce n'était pas une règle absolue et le plus souvent il y en avait autant que de communes. Cependant beaucoup d'administrations trouvaient à cette division assez d'inconvénients pour essayer de réduire, sinon à un, du moins à un petit nombre les collecteurs. Le 12 frimaire an v l'administration municipale d'Aurignac délibéra que, sous réserve de l'approbation départementale, il serait fait quatre « arrondissements de perception » avec cette clause que celui à qui la perception aura été adjugée sera tenu de la faire dans la section. Mais, lors de l'adjudication, un seul citoyen fut chargé de la « levée » dans les quatre « arrondissements » à 1 denier par livre. Le 28 messidor même année, Castanet, nomme également un percepteur unique. Au contraire, à St-Félix, il fut longuement démontré, par un agent, que rien n'était plus fâcheux que l'obligation pour les contribuables de porter leurs deniers à un seul percepteur : il fallait, disait-il, stationner devant sa porte, perdre du temps, quelquefois revenir ; il valait bien mieux, à son sens, mettre ce service à la portée de chacun dans sa propre commune. Ces raisons parurent convaincantes et il y eût neuf percepteurs au lieu d'un. L'ennui pour l'administration de s'adresser à une vingtaine de personnes (canton de Bruguières vingt-quatre percepteurs) quelquefois au double si les mêmes ne percevaient pas toutes les contributions, car il pouvait y avoir un percepteur pour l'impôt foncier un second pour l'impôt mobilier, un troisième pour les emprunts forcés ; et nous ne parlons pas des

gardes-magasins proposés à la réception des foins, blés, etc. acceptés en paiements des impôts de certaines années ; cet ennui fut tel que l'on dut autoriser les municipalités à se pourvoir d'un trésorier chargé de centraliser les ressources du canton ou de la ville. Quand il y avait plusieurs percepteurs, ils soldaient les dépenses des communes sur mandat de l'agent et en exécution du budget voté par l'assemblée municipale. Les trésoriers payaient sur mandats du président les dépenses « administratives » au fur et à mesure de la rentrée des fonds. Souvent l'on dut mettre des garnisaires chez les percepteurs en retard ou qui se refusaient à acquitter certains mandats. Citons l'exemple du percepteur de Marnhagues et Latour (Aveyron), qui, le 16 pluviôse an VI, avait refusé de payer au valet de la commune les 22 livres de ses gages, bien que toutes les formalités aient été remplies ; un garnisaire lui fut envoyé.

Les rentrées se faisaient partout lentement. A Mirepoix, le 7 vendémiaire, an VIII, on constate que les percepteurs n'avaient pas encore terminé le versement des contributions de l'an IV. Partout des reliquats de compte, qui remontent fort loin. Aurignac, qui paraît mieux disposé, a versé, en l'an VI, tout ce qui était dû jusqu'en l'an IV, sauf 363 livres 16 sous 10 deniers détenus par 6 percepteurs. L'administration leur fixe un délai de 3 décades pour se libérer en 3 paiements, entre les mains du receveur du « ci-devant district de S^{t}-Gaudens ». Mêmes injonctions au percepteur unique de l'an V, qui devra verser 11,000 livres par décade, car il doit 34,870 livres pour

les contributions échues de l'an v. Le 24 ventôse, on constate que les anciens comptables des communes n'ont pas tous rendu leurs comptes et on décide que leurs noms seront envoyés au département.

Le 15 messidor, an VII, à Grenade, la situation, au point de vue de la rentrée des contributions foncières, personnelle, mobiliaire, somptuaire et des portes et fenêtres était celle-ci :

An v,	dû 153,420 56;	rentrés 130,600;	restant à recouvrer 22,820 56
An VI,	dû 143,049 41;	rentrés 72,102 47	id. 70,846 94
An VII,	dû 123,728 55;	rentrés 15,538 33	id. 108,190 22
	dû 420,198 52;	rentrés 218,230 80	id. 201,837 72

Quelles mesures prend-on devant ce tableau significatif? Nous transcrivons :

« L'assemblée, ouï le commissaire du Directoire, arrête que les percepteurs redoubleront de zèle et d'activité pour faire disparaître incessamment l'arriéré considérable qui existe sur les dits exercices ». On le voit, il n'y a pas d'émotion, les officiers municipaux en ont vu bien d'autres ! Cependant, 40 jours plus tard on décide que des garnisaires seront envoyés aux retardataires à raison de 1 franc par jour, logement et nourriture en sus. Le 5 thermidor, en effet, le commissaire du Directoire rend compte que « *soixante* garnisaires sont constamment en activité », que quand cela ne suffit pas on use de saisie et que « les fonds rentrent d'une manière satisfaisante, qu'il a été versé environ 20,000 francs dans le délai d'un mois ». (N'oublions pas que l'arriéré est encore de 180,000 fr.).

Le 6 vendémiaire an VIII, une commission est nommée pour vérifier les caisses et les registres des percepteurs. Le 11 vendémiaire, on décide que les noms des contribuables en retard de plus de 100 francs seront affichés dans leurs communes respectives. Le 15 vendémiaire an VIII, la commission donne les chiffres suivants :

An V, dû 153,420 56 — versé
An VI, dû 143,049 41 — versé
An VII, dû 124,591 95 — versé
} en tout 270,819 67. Reste à recouvrer 149,242 26.
} recouvré du 1er au 10 ventôse, an VIII, 3,927 56.

Mais il y a un arriéré des années III et IV.

On pourrait multiplier ces citations (1) ; elles suffisent à faire voir combien la rentrée des impôts se faisait difficilement et aussi pourquoi les mesures de rigueur étaient presque inefficaces. Grenade, canton fertile et riche, doit plus de la moitié de ses contributions, encore ne comptons-nous que les années V, VI et VII ; l'arriéré des deux années précédentes nous étant inconnu : pouvait-on faire saisir la moitié des contribuables ? L'on se contentait de mettre en mouvement une armée de garnisaires et le commissaire du Directoire se proclamait satisfait lorsqu'il rentrait 20,000 francs en un mois.

(1) Montastruc, Hte-G. 6 fl. an VI. Les percepteurs n'ont pas encore recouvré les impôts de l'an IV. Pennautier (Aude), St-Laurent-de-la-Salenque (Pyr.-Or.), etc., et en général tous les cantons.

V. — *Les Travaux publics : Edifices et biens communaux*

On se doute qu'avec des finances dans l'état que l'on sait, les travaux publics devaient être fatalement réduits au strict nécessaire ; souvent même le nécessaire n'était pas fait.

« Partout, faute de soins, dit M. Rocquain (p. XLI, précité), avaient eu lieu des dégradations que le temps avait aggravées. Cet ainsi que les digues de Dol, en Bretagne, qui, déjà endommagées en l'an VI, auraient pu être réparées alors moyennant 10,000 francs, allaient nécessiter, en l'an IX, une dépense vingt fois plus forte ». Les routes étaient dans un état lamentable, « les rouliers ne marchaient que par caravanes de sept à huit hommes, ayant chacun de six à huit forts chevaux à leurs voitures » (ibid, p. XLVI)... « les chemins vicinaux étaient aussi fort endommagés, ce qui nuisait considérablement aux charrois et aux exploitations rurales » (ibid, p. XLVII).

Tous les travaux, que nous constaterons, ont trait à des questions essentielles : chemins, ponts, réparations urgentes. Le premier souci de l'administration d'Aspet fut, dès le 15 nivôse an IV, de signaler le mauvais état des routes et de demander à l'administration centrale des ordres et... des fonds. « Les chemins vicinaux ou de grande communication sont dans un plus mauvais état faute d'entretien : fondrières, roches décharnées, hauteur et chute des rives » ; les particuliers ne veulent pas y « voiturer quelques char-

retées de gravelage ». L'on délibère que les « brassiers et charretiers seront requis » pour réparer les chemins. Mêmes constatations à Cazères, le 27 fructidor, an v, à Aurignac, au début de l'an vi ; quelque temps auparavant, chaque agent avait été invité à dresser un état du nombre et de l'utilité des chemins vicinaux de sa commune, portant en outre leur longueur et leur largeur, s'ils sont ou non empierrés, leur état, celui des fossés, leur utilité et enfin l'aperçu des fonds nécessaires à leur réparation. (19 th. an v). Enfin, le commissaire général, dans un rapport au Ministère de l'Intérieur, daté du mois de frimaire, an vi et déjà cité, indique que dans toute l'étendue de la Haute-Garonne « les chemins vicinaux sont dans un état déplorable, impraticables en hiver... on passe sur les côtés plutôt que dans les chemins ».

C'est que dans la plupart des communes on ne vote pour l'entretien des chemins, rues et places qu'une somme dérisoire : 30 francs à Caudebronde (Aude) et à Lastours ; 18 francs pour Laprade et les Martys ; 50 francs à Cuxac. Dans le canton de Saint-Félix-de-Sorgue si certaines communes comme Saint-Jean et Saint-Paul obtiennent un crédit de 100 francs, d'autres comme Caprazy n'ont pas un centime. Bien souvent des fonds ne sont pas votés et quand ils sont votés, comme ils ne rentrent pas, le remède est sans efficacité. La plupart des commissaires du Directoire dans leurs rapports décadaires expriment le vœu qu'une loi assure des ressources pour l'entretien de chemins vicinaux et contraigne les habitants « à les mettre en ordre » (ventôse an vi, lettre du

commissaire de Saint-Laurent-de-la-Salenque (Pyrénées-Orientales, Archives départementales 1. 277, 278 liasse). On trouve la trace d'entreprises étranges contre le bon état des routes : « les riverains (de la route) de Puycerda à Perpignan s'étaient permis de faire passer les ruisseaux au milieu de la route. » L'administration centrale des Pyrénées-Orientales, informée par des rouliers, donna l'ordre à l'agent municipal de Millas de dresser procès-verbal contre les coupables. (Arch. Py.-Or. 1. 240).

Voici un exemple de travaux publics exécutés sur le territoire de plusieurs communes : « L'administration municipale du canton de Castanet (1), (1. 661 Haute-Garonne) arrête que l'entretien de la grande *nauze* passant par Pechabou, Castanet et Labège, sera donné à l'adjudication au rabais à des compagnies d'ouvriers pour une année et d'après trois affiches faites dans ce canton dans l'intervalle de cinq jours chacune, la dernière indiquera le jour de l'adjudication, il en sera de même pour le contre-canal qui se trouve dans la commune de Castanet et aussi pour le ruisseau de Labège. Sur tous ces objets il sera dressé un devis, le citoyen Courtalon, ingénieur de l'arrondissement, sera invité à le dresser. Le paiement de l'entretien ci-dessus sera imposé sur les communes qui doivent en supporter les frais ; une somme répondant au montant des adjudications et ce par

(1) Elle comprenait les communes d'Auzielle, Dauzil, Vieille-Toulouse, Rebigue, Pechbusque, Pechabou, Dauzeville, Vigoulet, Saint-Orens, Mervilla, Labège, Castanet.

des rôles supplémentaires aux charges locales et communales qu'il appartiendra, conformément à l'arrêté du département de la Haute-Garonne du 24 germinal et antérieurs. Le présent arrêté sera transmis au département par la voie ordinaire, avec invitation d'y donner son autorisation. »

La réception des travaux donna lieu à des contestations ; l'ingénieur se plaignit de ce que les entrepreneurs « aient enlevé les témoins qu'ils étaient obligés de laisser aux distances portées par le profil et ce, sans les avoir, au préalable, fait mesurer par les citoyens Pomarède et Dulaurier, commissaires de l'administration. » Les entrepreneurs demandaient à être payés d'après « l'avant toisé » qui, ajoute le secrétaire, rédacteur du procès-verbal, leur est toujours favorable. L'administration arrête qu'une contre-expertise sera faite par l'ingénieur en chef du département, aux frais des entrepreneurs... Voilà une décision qui ne pourrait de nos jours être prise que par un Conseil de préfecture.

Citons encore un arrêté du canton de Bruguières, en date du 10 germinal an IV, autorisant les agents et adjoints de Pechbonnieu à faire faire avec économie les réparations au pont et les autorisant à forcer les quatre citoyens les plus aisés à faire l'avance des fonds nécessaires. (Haute-Garonne, l. 655). Du même jour un avis favorable à la pétition des susdits, demandant à être autorisés par l'administration forestière à prendre au bois communal tout celui qui sera nécessaire à la reconstruction du pont. Le 4 floréal an V, une autorisation est donnée à l'agent de Salsi-

gne de faire faire un devis estimatif pour connaître la somme nécessaire à la construction d'une fontaine publique que réclame cet agent. (Cuxac-Cabardès, Archives départementales (Aude).

A Toulouse peu de travaux ; à peine quelques réparations urgentes (toiture de la halle aux blés, 9 frimaire an IV) et un seul projet d'embellissement que voici : Les Capitouls avaient formé le projet de construire la porte Villeneuve et de l'orner d'une place extérieure et d'une plus grande intérieure. La commune d'alors, ne pouvant compter sur l'aide de la province, propose simplement la confection d'une place extérieure semi-circulaire, où viendraient aboutir « la rue ci-devant Saint-Antoine du T, celle du Petit Versailles et celle du ci-devant Delfum. »

Quatre emplacements libres en résulteraient, avec une contenance totale de 2315 toises 4 pieds, qui seraient concédés à perpétuité au citoyen Delmas, aux conditions suivantes : Construire, en trois ans, la dite place et les édifices « dont les locaux cédés sont susceptibles d'après les plans que l'administration arrêtera (1). » (Ce plan fut, croyons-nous, approuvé par une décision ministérielle du 13 fructidor an VI).

Les administrations municipales avaient le devoir de protéger les bois communaux, elles s'en acquittèrent parfois, témoin, une délibération du 25 nivôse an V, prise à la requête du commissaire du Directoire d'Aurignac. Les habitants des communes de Benque

(1) Archives municipales de Toulouse, Reg. n° 9.

et Bachas conduits par leurs agents municipaux avaient partagé les bois de ces communes, dévasté et coupé les bois taillis, « abattu en entier les quarts de réserve, bois à haute futaie, qu'ils avaient vendu à leur profit .... au mépris des lois et règlements anciens subsistants, des décrets modernes et arrêtés récents .... qu'à cet effet l'agent, notamment de Bachas, avait, contre le vœu de la constitution, réuni sa commune *en assemblée municipale* dans la maison où logeait le ministre du culte, qu'insoumis aux lois et aux arrêtés il agissait en despote et portait le trouble dans sa commune, où quelques citoyens amis des lois étaient menacés d'incendie, s'ils opposaient quelque résistance .... considérant qu'il résulte des interpellations, faites par le président aux dits agents, que les biens communaux ont été partagés et coupés : le premier alléguant qu'il était autorisé à les couper par un arrêté du ci-devant district et le second, portant pour raison, pour les bois taillis qu'*étant ainsi partagés chacun les garderait mieux ;* considérant que, jusqu'à ce qu'il en eut été autrement ordonné par le Corps législatif, l'administration forestière est chargée des mêmes fonctions administratives que celles qui étaient attribuées aux officiers de la ci-devant maîtrise, que, d'après les articles 1, x, xi du titre xii de la loi du 29 septembre 1791, les coupes ordinaires des bois communaux ne peuvent : 1° être exploitées que d'après le procès-verbal (autorisant ?) le balivage et martelage ; 2° vendues, qu'en vertu de la permission du Directoire exécutif, rendue sur l'avis de l'inspecteur et visée par le département ;

3° qu'enfin aucune coupe de futaie sur taillis ou de quart de réserve ne peut être faite qu'en vertu de la permission du Pouvoir exécutif, qui n'est accordée que pour cause de nécessité et sur l'avis des Corps administratifs et de la Conservation générale. Considérant que l'art. 4 de la sect. 1re de la loi du 10 juin 1793, contenant le mode de partage des biens communaux, excepte de ce partage les bois communaux »... que d'ailleurs un récent arrêté de l'administration municipale rappelait aux administrés toutes ces dispositions légales... pour tous ces motifs, l'administration délibère qu'elle autorise le commissaire à prendre toutes les mesures et faire faire toutes les perquisitions qu'il jugera utiles et que le département serait prévenu. Dès le 5 ventôse, en effet, le département suspendit les agents incriminés et dénonça au juge de paix cette contravention formelle aux lois en vigueur pour qu'il fut procédé à une information en règle contre les coupables. Remarquons que sans l'énergie du commissaire (1) qui osa dénoncer cet attentat, il serait probablement demeuré impuni... Jamais un procureur de commune ne l'aurait dénoncé, car ces concitoyens, habitants de la même commune, l'eussent probablement lapidé et, en tout cas, mis à l'index aux élections suivantes. On voit que « les vautours » avaient du bon.

(1) Le citoyen Gouthelongue.

VI. — *La Police municipale et rurale*

Nous savons que seule l'administration en corps a un pouvoir réglementaire en matière de police soit rurale, soit municipale. Aucun agent n'a de pouvoir de réglementation analogue à ceux du maire ; on ne distingue pas entre les matières de gestion, attribuées de nos jours à un organe délibérant, et les matières de police attribuées au seul maire, sans contrôle du corps qui l'a élu, mais bien du préfet comme représentant de l'Etat. Sous la législation de l'an III toutes les matières de la compétence des administrations municipales sont uniformément décidées à la majorité des suffrages : l'agent municipal n'ayant de toute façon qu'un pouvoir d'exécution soit qu'il le tienne de la loi, soit d'une délégation spéciale du corps administratif dont il fait partie.

A. *Sécurité des voies publiques :* a) *Etat matériel de la voie ;* b) *Circulation sur la voie publique ;* a) *Etat matériel de la voie.* — 1° Nettoiement (arrêté de l'administration municipale de Toulouse 19 fruct. an IV) : « Chacun est tenu de balayer le long de sa maison, chaque jour de l'année, ainsi que les ruisseaux ; art. 2 : Les boues, neiges, immondices, seront accumulées en tas pour être enlevées par les tombeliers publics ; art. 3 : Il est interdit de jeter des ordures, débris de cuisine et eaux par les fenêtres ; art. 4 : . . . de jeter du fumier et des matières fécales dans les rues, d'y pourvoir aux nécessités naturelles, de placer des caisses et pots de fleurs aux fenêtres

sauf à celles qui ont des balcons... etc. (Arch. munic. reg. n° 9). 2° Eclairage, Toulouse. — L'éclairage se faisait avec de l'huile de baleine mélangée avec de l'huile de noix ou de graines, l'huile de baleine se congélant trop facilement. La dépense annuelle s'élevait à une somme de 600.000 livres trop considérable pour que les ressources de la ville puissent y suffire. L'administration décida le 1er frimaire an IV qu'elle achèterait à un citoyen Baron 74 quintaux de l'une et 25 de l'autre pour l'hiver. Le 24 vendémiaire an V, un contrat fut passé, avec le citoyen Boudon, qui se chargea : 1° de l'entretien des reverbères, cordes, poulies et boîtes ; 2° D'éclairer pendant 7 mois sur 12, depuis le crépuscule jusqu'à deux heures du matin, moyennant 25 livres par bec et par an ; 3° Les becs brûlant toute la nuit et pendant douze mois seraient payés 68 livres. Mais en fructidor an VI, la pénurie de fonds ne permettant pas de satisfaire aux engagements pris, on réduit l'éclairage de la ville à 49 becs placés « devant les postes principaux. » Aussi le 20 thermidor an VII, lors de l'insurrection des « brigands royaux » dut-on donner l'ordre aux citoyens, pour remédier à cette obscurité à peu près complète, « d'illuminer les croisées de leurs maisons » (Arch. municip. Reg. 11).

Grenade. — La commune ayant moins de 5.000 âmes était administrée par un agent. Le 5 brumaire an VIII, celui-ci s'adressa à l'administration pour exposer que le nombre de vingt-huit lanternes, qui forment l'éclairage de sa commune, n'est point suffi-

sant pour illuminer la moitié des quartiers que les circonstances critiques, que les événements derniers ont amené exigent que ce nombre soit double, afin de fournir par là à la chose publique, un moyen de plus de sûreté, et à la garde nationale un secours secondaire dans sa surveillance active ». Cette requête fut favorablement accueillie et nous donnons les termes même de la délibération, pour montrer comment les affaires communales, même les plus minimes, étaient prévues par l'administration du canton et confiées pour leur exécution à l'agent municipal : « Vu la légitimité des motifs déduits dans la susdite réclamation et l'urgence du besoin, oüï le commissaire du Directoire exécutif, l'administration arrête que l'agent municipal du chef-lieu est autorisé à pourvoir sa commune d'un nombre de lanternes double de celui qui existe actuellement, à les faire placer aux endroits qui lui paraîtront les plus nécessaires et à pourvoir à leur paiement au moyen des revenus communaux de Grenade ».

2. *Circulation sur la voie publique.* — Elle était réglée de la même façon.

B) *Tranquillité publique et sûreté.*

L'habitude de réglementer par des arrêtés municipaux les matières de police n'était pas répandue comme elle l'est de nos jours ; on procédait plutôt par voie de prohibitions particulières. En fait de police rurale, les bans de vendanges en usage dans la plupart des cantons donnaient lieu à des arrêtés annuels, après rapport de « prud'hommes » désignés à cet

effet. De même, arrêtés relatifs au glanage, au nombre de bêtes à laine ou à corne que chaque propriétaire pouvait posséder : Arrêté de ce genre à Bruguières daté du mois de floréal an IV et dont les premiers articles étaient ainsi conçus : 1° « Chaque propriétaire ne peut avoir que deux brebis par arpent, une paire de bœufs ou de vaches par cinq arpents et deux par quinze arpents. Les non propriétaires ne pouvaient pas en tenir. 2° Les gardiens de cochons ne garderont que ceux de leurs communes et ne pourront les mener que dans les bousigues ou friches. 3° Nul ne peut pénétrer chez autrui à pied ou à cheval. 4° Défense aux glaneurs, ratteleurs et grappilleurs d'entrer dans les champs avant le jour »..... etc. « Les agents sont chargés de l'exécution du présent : ils veilleront en outre à la tranquillité, sûreté, salubrité des campagnes chacun dans leurs communes en se portant souvent dans les boutiques, cabarets et échoppes, vérifieront les poids et mesures, exigeront les passeports, vérifieront la salubrité des comestibles et auront soin que les rues des villages soient tenues proprement. » Notons de la même administration un arrêté de l'an VII (L. 658) chargeant les agents de « proclamer dans leurs communes que tous les habitants tiendront leurs chiens à l'attache et leurs volailles enfermées jusqu'après les vendanges. »

Des troubles fréquents, des rixes, tapages nocturnes donnaient aux autorités locales l'occasion d'exercer leurs droits de police. Les manifestations du culte, alors interdites, n'étaient pas la moindre cause des soucis de la police municipale.

C'est ainsi que le commissaire du Directoire Gouttelongue (d'Aurignac), dont il a déjà été question, prit la parole à une séance du mois de thermidor an v pour, dit le procès-verbal, prononcer le réquisitoire suivant : « Sous le prétexte d'un charivari, depuis quelque temps, toutes les nuits, s'organise un tapage extraordinaire, cris, hurlements, dirigés d'abord contre le mariage d'un veuf ; clameurs diffamatoires qui ont amené l'ouverture d'une procédure suspendue, sans doute, à cause de la nullité de la police. Des moutons crevés, des chevaux morts, ont été déterrés et attachés devant la maison ; on a escaladé les murs, couvert les fenêtres d'immondices, mêmes celles d'honnêtes citoyens, de votre président, etc... Ce charivari n'est donc qu'un prétexte aux crimes, destinés à faire revivre la Terreur. Les esprits s'échauffent, s'irritent, il y a des attroupements séditieux, des individus se sont donnés des chefs et sont partis, munis de fusils, pistolets, sabres, faux redressées et autres instruments meurtriers, pour aller provoquer les habitants d'Auzas, canton de Saint-Martory, et les attendre dans un lieu désigné où ces citoyens ne sont pas venus, ce qui aurait provoqué une guerre civile. L'agent semble n'avoir rien fait pour prévenir ou arrêter tout cela. »

Le commissaire requit l'administration de prendre des mesures rigoureuses « pour couper le mal dans sa racine ». Un vif débat s'éleva aussitôt, l'agent prétendant avoir fait son devoir, en dressant deux procès-verbaux ; il a cru que l'expédition signalée par le commissaire était une simple partie de

chasse... ces explications indignèrent un membre qui cria à la mauvaise foi de l'agent... l'administration voulant user de modération décida d'adresser un appel à la population pour l'exhorter au calme.

Mais le 5 fructidor, le tenace Gouttelongue requiert de nouveau contre l'agent « coupable non seulement d'une criminelle tolérance mais complice et même provocateur » ; l'adresse paternelle n'a pas rempli son but, l'agent d'Auzas ayant rendu compte à l'administration de Saint-Martory, celle d'Aurignac sera, si elle se tait, accusée de complicité. L'inculpé prétendit à sa décharge avoir été absent les 29 et 30 thermidor, jours de foire à Cazères, et que d'ailleurs rien ne l'obligeait à suivre les perturbateurs. Un membre de l'administration fit observer que la maison de l'agent se trouvant en face de celle où se produisait le charivari, il devait par cela même tout entendre. D'ailleurs « les énergumènes se sont rangés en ordre de bataille devant la maison de l'agent, ont vomi mille injures contre le président et le commissaire, » mais « crié vivè Dabeaux. » Un violent tumulte s'ensuivit et une dénonciation des faits, ci-dessus énoncés, fut envoyée à l'administration centrale, qui, dès le 7, demanda compte des troubles d'Aurignac.

Les esprits se passionnèrent : l'agent Dabeaux exposa aux administrateurs départementaux qu'il était victime de dénonciations calomnieuses ; la garde nationale, qui avait fait deux ou trois patrouilles de nuit à quatre ou cinq hommes, se plaignit du *surmenage* ce qui nous fixe sur le zèle de cette troupe à Aurignac, et l'on remarqua dans la pétition qui

développait ses griefs des signatures « d'infirmes, de sexagénaires, de déserteurs, d'émigrés, d'enfants et même du receveur de l'enregistrement dispensé par la loi de tout service. » La fin de cette histoire héroï-comique fut d'abord la suspension de l'agent Dabeaux et aussi celle du président, motifs pris de ce qu'il s'était borné à « improuver par des cris, caractérisant un homme passionné, inapte aux fonctions publiques, la conduite de l'agent d'Aurignac. » Un autre agent, celui d'Aulon, fut destitué à la même date du 29 nivôse an VI comme ayant donné asile aux prêtres réfractaires. Le commissaire demeura en fonctions.

Plus tard l'administration centrale, revenant sur sa décision, réintégra le citoyen Dabeaux dans son poste d'agent, mais quelques jours après le Directoire prononça sa destitution définitive : ce qui donna lieu à un curieux enchevêtrement de décisions contraires. Nous n'avons donné si longuement cette querelle locale, que pour montrer sur le vif le fonctionnement des divers rouages en matière de police.

Souvent l'administration municipale, désireuse d'être informée, par un autre que l'agent de certains faits, plus ou moins graves, procédait à ce que les procès-verbaux désignent par l'expression d'une « enquête administrative. » En voici une qui donne une idée curieuse des procédés primitifs qu'employaient parfois certains enquêteurs municipaux. La commune de Cassagnabère, dans ce même canton d'Aurignac et vers le milieu de ventôse an VI, fut dénoncée au département comme : 1° animée d'un esprit contre-révolutionnaire, 2° cet esprit étant en outre « cor-

rompu » ce qui était le 2e chef d'accusation. En troisième lieu certain prêtre était violemment soupçonné d'avoir rétracté son serment et quatrième grief d'avoir lu un décret en opposition avec la loi concernant l'état-civil des citoyens. Tout cela étant d'une extrême gravité, l'assemblée municipale sommée d'éclaircir ces ténèbres envoya deux commissaires pour la renseigner. Ceux-ci pénétrés de leur importante mission convoquèrent le peuple dans la « ci-devant église » et, avec une franchise admirable, lui lurent « le délibéré de l'administration, le procès-verbal de l'agent et les lettres de l'administration municipale. » On devine la suite : « il fut unanimement établi que les rassemblements qui avaient alarmé la vigilance des autorités, n'étaient que l'effet du délassement ou de la joie provenant des succès de la République, qu'ainsi devait s'évanouir tout soupçon d'incivisme ou de corruption des esprits publics. » Les soupçons qui planaient sur le citoyen Brangue, ci-devant curé, s'évanouirent de même, d'ailleurs une attaque de goutte était la cause de sa retraite et non la rétractation de son serment. L'administration adopta ce rapport et l'envoya à l'autorité supérieure. Nous n'avons pas su si ce mode d'enquête lui avait suffi. Mais nous retenons de ce fait cette conclusion que non seulement l'administration cantonale avait un pouvoir de règlementation, mais encore un pouvoir d'exécution et de contrôle en ces matières. Citons à l'appui un arrêté pris à Bruguières (an VI) et décidant qu'à l'occasion de la foire de ce chef-lieu, et, pour maintenir l'ordre, les agents municipaux des autres

communes étaient invités à s'y trouver, pour seconder l'agent et l'adjoint de la commune, dans laquelle il y aurait « le dit jour un piquet de 20 gardes nationaux. » Evidemment, en ce cas, les agents n'avaient dans une commune autre que la leur que des pouvoirs délégués par l'administration.

Cet envoi de commissaires était fréquent, soit que l'agent les réclamât, soit que l'administration voulut avoir des renseignements impartiaux ou un moyen de contrôle. Dans une séance du 15 floréal an VI, l'administration de Grenade ayant « invité le citoyen Lore, adjoint du Castéra, de vouloir l'instruire des mouvements que la notoriété publique dit avoir existé dans sa commune, dans la journée du 10 et 11 du courant. » L'agent prétendant ne rien savoir, l'administration délègue les citoyens Salles et Lore, agents, et le commissaire du Directoire pour s'informer et en rendre compte par écrit. D'autre part l'agent de Saint-Cézert, craignant que l'ordre n'y soit troublé le 17 du courant, demande l'envoi d'un commissaire de l'administration « pour conjointement avec lui y maintenir la tranquillité » ce qui fut ainsi décidé.

A Saint-Cézert, deux personnes possédant un immeuble, acquis de la Nation, se plaignent des injures, menaces et « jactances » qu'un « bordier » du Juge de paix leur prodigue couramment pour les obliger à quitter cette maison. L'une d'entre elles a été « excédée », toutes les deux « souvent troublées dans leur repos ». L'administration considérant « qu'aucune diligence n'a été faite par les fonctionnaires publics, résidants dans cette commune », arrête

qu'une enquête administrative sera faite par les soins du citoyen Tissinié, agent du Burgaud, commissaire à ces fins délégués, etc. L'arrêté désigne les faits principaux, sur lesquels doit porter l'enquête, ordonne à l'agent de Saint-Cézert de tenir un piquet de garde nationale en permanence, pour protéger les plaignantes et enfin que ces dispositions seront lues, publiées et affichées à Saint-Cézert, à la diligence de l'agent qui en témoignera par écrit.

Le procédé des enquêtes sur dénonciations était fréquent, mais dans les cas que nous venons de citer elles constituaient un progrès sur l'information faite par les agents locaux, généralement animés des mêmes passions qne la loi les chargeait, fort imprudemment, d'assoupir.

Nous avons dit que les soins de la police se portaient, le plus souvent, sur la surveillance des prêtres et des « ci-devant nobles » ; on pourrait même ajouter que c'était sa préoccupation de tous les instants, constatée dans les circulaires ministérielles et dans tous les actes administratifs, jusqu'aux plus humbles procès-verbaux d'agent municipal.

Il y avait presque partout des prêtres, revenus d'Espagne et cachés chez des amis, il est même permis de supposer, devant l'insuccès fréquent des recherches de police, que sinon la sympathie, du moins l'indifférence des habitants les protégeait contre les mesures de rigueur décrétées contre eux. Le Gouvernement les accusait d'exciter les conscrits à la désertion et les citoyens au mépris des lois. Le commissaire général Veyrieu écrivait, au mois de frimaire, an v,

au Ministre de la police « tout le monde favorise, tout le monde cache les ecclésiastiques rebelles à la loi ; en vain on les cherche, l'unique résultat est de rendre odieux les fonctionnaires assez courageux pour se porter *envers* et *contre tous* à l'exécution des décrets » (Hte-G. L. 78. Lettre n° 402). Fréquemment, les arbres de la Liberté, plantés en grande pompe par les administrations, étaient sciés et remplacés par des croix, ce qui donnait lieu à des patrouilles, rondes, enquêtes assez fréquemment suivies de la destitution des autorités. A Bruguières (ventôse an IV) un agent de Montjoyre avait assisté à une messe « pour surveiller ». Interpellé par le président, il invoqua, à sa décharge, qu'il ignorait la loi du 3 brumaire, an III, et qu'il croyait le prêtre en règle ; l'assemblée « indignée » lui interdit l'entrée de ses séances. L'administration centrale manda l'agent et son adjoint à la barre, annula l'arrêté l'expulsant des séances de l'administration de Bruguières, « celle-ci ayant visiblement excédé ses pouvoirs « en procédant de la sorte » ; mais, devant les motifs de cette expulsion, suspendit agent et adjoint. (Hte-G. L. 655).

Nous avons vu plus haut que le département avait suspendu l'agent d'Aulon pour avoir toléré des prêtres réfractaires et que deux commissaires avaient enquêté à Cassagnabère sur les manœuvresd'un prêtre réfractaire; mais déjà le 15 floréal an V, une enquête analogue avait eu lieu à Cazeneuve et le rapport disait que le prêtre Lacombe avait publiquement exercé, le 21 pluviôse, sans aucune soumission préalable, mais qu'il n'avait point parlé contre le Gouver-

nement ; que, d'ailleurs, il avait disparu et était introuvable. Le rapport ajoutait que cela s'était passé grâce à l'absence de l'agent, qui, certainement, n'eut rien toléré de semblable ; et que les habitants paraissaient un peu « fanatiques ».

Le 17 thermidor, an VII, les agents de Thil, Merville, Launac (Hte-G.) sont suspendus comme protecteurs des prêtres réfractaires. (L. 117 liasse). Mêmes motifs pour 5 agents du canton de Luchon, de la majorité de ceux de Saint-Bertrand, Nailhoux, Saint-Béat et de la plupart des destitutions très nombreuses qui eurent lieu dans la Haute-Garonne, en l'an VI et l'an VII : à Auterive, 11 agents et le président ; à Bruguières, 18 membres de l'administration sur 25 ; à Rieumes, 10, à Castanet, 11 ; en somme plus de 250 révocations.

L'administration des Pyrénées-Orientales était moins sévère ; ainsi, l'administration centrale se borne à rappeler à l'agent de Corneilla, le 2 prairial, an VI, qu'il est interdit « de jouer des pièces mystiques dans les ci-devant églises », le tolérer mériterait la suspension. Ce n'est qu'une menace. A St-Paul, l'agent reçoit une lettre semblable « le département a voulu mettre fin à toute farce de religion propre à fomenter le fanatisme ». (Pyr.-Or. L. 213). Le commissaire du canton de Pezilla écrit que le curé installé à Corneilla (et en règle avec les règlements) est la cause de la division de cette commune en deux partis ; il craint qu'on ne tente de l'installer de force au presbytère et il en marque son étonnement avec une extrême vigueur de langage, car, dit-il, les « habitants de Corneilla

ont toujours regardé les prêtres assermentés comme des cochons » (Pyr.-Or., Arch. dép. L. 385).

Jamais un commissaire de la Haute-Garonne n'eût osé représenter, sous des couleurs aussi crues, les prêtres soumis aux lois : nous avons au contraire vu des agents révoqués pour les avoir « persécutés ».

La loi du 7 vendémiaire an IV (1), prohibait les signes extérieurs du culte et donnait lieu à de nombreuses enquêtes, lettres officielles et finalement destitutions, car c'était là le dénouement ordinaire et les registres de l'époque sont marqués, presque à chaque page, d'élections faites ou à faire pour combler les vides ainsi causés. Le 15 messidor an VI, l'administration de Grenade était informée par son commissaire, d'après une lettre du commissaire général, que des croix avaient été élevées sur les chemins de la commune de Tilh ; l'agent de cette commune niait qu'il en existât encore « là où elles étaient précédemment. » L'administration pour élucider ses doutes entre deux affirmations commit un de ses membres et le secrétaire garde-cadastre de la commune chef-lieu,

(1) Art. 13. « Aucun signe particulier à un culte ne peut être élevé, fixé et attaché en quelque lieu que ce soit, de manière à être exposé aux yeux des citoyens, si ce n'est dans l'enceinte destinée aux exercices de ce même culte... etc.

Art. 14. « Ces signes seront enlevés de tout autre lieu, de l'autorité municipale ou de l'adjoint municipal et à leur défaut du commissaire du Directoire exécutif près du département. Ils auront attention d'en prévenir les habitants et d'y procéder de manière à prévenir les troubles. »

qui, avec le commissaire du Directoire, avaient la mission de faire disparaître le corps du délit. Enfin la brigade de gendarmerie de Grisolles fut requise pour escorter la commission. Cette enquête n'était pas faite à la date du 25 messidor, les gendarmes n'ayant pas paru au jour fixé, et il n'en est plus question dans les séances ultérieures. Mais à la même date du 25 messidor, les commissaires sus-indiqués furent chargés de faire enlever les croix, qui avaient été mises sur « les gerbières » et grâce à l'observation de l'agent municipal de Grenade, il fut pris un arrêté pour rappeler aux habitants de ne point quitter « le signe auguste de la liberté, la cocarde nationale. » Cet arrêté fut, paraît-il, suivi de succès, mais certains étrangers et « notamment les personnes du sexe » montrant une indifférence coupable, il fut décidé le 5 fructidor an VI, « considérant que rien n'influe autant sur les principes républicains que la cocarde nationale » qu'il serait écrit à l'administration centrale pour la prier de faire une proclamation « pour rappeler les citoyens de son arrondissement à l'exécution de la loi. »

Nous n'entrerons pas dans le détail des innombrables perquisitions et visites domiciliaires imposées aux agents et adjoints pour la recherche des prêtres réfractaires et des déserteurs et qui leur valut souvent de courir de très réels dangers, notamment pendant les quelques mois qui précédèrent l'insurrection royaliste de l'an VII ; les esprits étant alors surexcités soit par les menées contre-révolutionnaires, soit par les mesures rigoureuses et souvent vexatoires, prises

par les administrations. Citons quelques faits qui montreront quel était l'état d'esprit.

Le 28 floréal an VI, l'administration centrale de Toulouse envoyait à l'île de Ré un prêtre « lavé » du canton de Salies qui s'était soumis à une pénitence de trois semaines pour faire oublier son serment, avait conseillé à des gens mariés par un assermenté de faire célébrer à nouveau leur mariage, comme non valable et enfin avait dit qu'il considérait les prêtres déportés comme des martyrs.

A Bressol, canton de Montech, les acquéreurs du presbytère ayant voulu l'abaisser d'une toise, parce que la partie supérieure tombait en ruines, furent menacés de mort dans un placard et comme ils passèrent outre, les tuiles, les vitres, etc., furent brisés pendant la nuit. (L. Arch. dép. Haute-Garonne 54).

A Lafitte canton de Saint-Nicolas-de-la-Grave, l'agent ayant fait arrêter un déserteur, fut prévenu qu'un attroupement l'attendait sur la route, il enferma son prisonnier, dans la maison du citoyen Beaudonnet, sous la garde du capitaine de la garde nationale et d'un détachement de cette troupe et avec son adjoint demeura devant la maison, quand vers minuit ils furent assaillis par une foule d'individus, qui firent pleuvoir sur eux une grêle de pierres et de tuiles ; des coups de fusil furent tirés, deux citoyens blessés. La garde fit feu, mais la fureur des assaillants s'en accrût et cette troupe s'enfuit, son capitaine en tête ; l'agent dut passer la nuit caché dans la maison, il ne fut délivré que le lendemain par la gendarmerie qui constata qui le déserteur s'était

enfui par le toit, au moyen d'une échelle dressée contre le mur. L'administration centrale dénonça ces faïts au directeur du jury et au commissaire près le tribunal civil : l'héroïque capitaine fut destitué.

A Escalquens, quinze gendarmes et un lieutenant poursuivis et menacés par des réquisitionnaires armés de fusils (16 ventôse an VII) essuyèrent deux décharges qui tuèrent le lieutenant et blessèrent plusieurs de ses hommes. La commune d'Escalquens fut condamnée à payer 42.400 francs pour indemnités et amendes.

A Saint-Martory, la gendarmerie fut obligée de relâcher deux déserteurs, l'agent municipal refusa de dresser un procès-verbal en ce sens et même en fit un, accusant la gendarmerie d'avoir mis sabre au clair et lancé ses chevaux contre la foule. Cet agent était aussi prudent que le capitaine de Laffite. (V. Arch. Haute-Garonne, L. 53, 54, 188, 196).

On pourrait croire cette agitation spéciale aux préludes de l'insurrection royaliste : assurément elle fut alors plus vive que jamais, cependant dès l'an IV, nous savons que dans le canton de Mirepoix les déserteurs montés sur des rochers narguaient la gendarmerie ; que dès vendémiaire an VI, les troubles étaient tels qu'un agent municipal n'osait pas se rendre au chef-lieu, par crainte des habitants qui l'avaient menacé. Des citoyens étaient chaque jour insultés et provoqués, la garde nationale inutile. Un membre de l'administration centrale dut venir à Mirepoix avec dix gendarmes, et le résultat de son enquête se traduisit par l'envoi de cinquante hommes

de troupe, de trois brigades de gendarmerie et par la suspension des agents de Mirepoix et Theillet, des adjoints de ces deux communes et de celle de Mauses. (Arch. dép. Ariège, L. 84, 85.)

Le 26 nivôse an VI, l'agent de Pailhès (Ariège) ayant voulu faire saisir l'ex-curé et d'autres citoyens coupables de l'avoir hébergé et de lui avoir laissé dire la messe, fut menacé par un déserteur et un autre citoyen. A 10 h. du soir, au moment où l'agent se couchait, il entendit la voix du capitaine de la garde nationale, disant à un citoyen : « Rentrez chez vous il va y avoir du bruit », presqu'aussitôt la maison est lapidée, les contrevents brisés, deux portes enlevées et brûlées, des coups de feu tirés sur la maison ; des balles furent le lendemain retrouvées dans le lit de la fille de l'agent. La porte fut enfoncée, mais la femme de l'agent fit glisser une poutre sur cette porte, ce qui ralentit la rage de ces « *entropo fages* ».

Cet agent, du nom de Delcassé, fut se réfugier au chef-lieu (le Mas d'Azil) ; le capitaine fut destitué ainsi que l'adjoint ; un détachement de la force armée envoyé à Pailhès et les dégâts soumis au tribunal civil, pour fixation d'indemnité. (Ariège Arch. dép. L. 77).

Dans la ville de Toulouse, si nous en croyons, non seulement les actes officiels, forcément suspects en l'espèce, car l'autorité municipale à Toulouse eût toujours la prétention de faire régner une tranquillité à peine troublée par ses adversaires, mais aussi l'Anti-Terroriste, le calme était loin d'être aussi grand que le commissaire Destrem l'assurait dans ses rapports à

l'administration centrale. Il semble que les esprits échauffés se soient surtout rencontrés au spectacle. Le 29 frimaire an IV, un artiste nommé Langelie fut sifflé par les uns et applaudi par les autres, l'administration qui était en séance délégua aussitôt trois de ses membres qui firent baisser le rideau et ordonnèrent la fermeture du théâtre.

Le 5 pluviôse parut un arrêté chargeant les entrepreneurs de spectacle de désigner chaque jour un artiste pour chanter, entre les deux pièces, une chanson patriotique : les autres devaient l'entourer et répéter « le refrain avec décence ». Défense aux habitués de chanter pendant les entr'actes. Interdiction absolue de pénétrer dans les coulisses.

Mais des arrêtés n'étaient qu'un mince palliatif devant les habitudes d'alors, c'étaient à tout instant et pour la moindre allusion des cris, du tumulte et des coups. Le 30 nivôse, an V, l'actrice Crescent, qui jouait dans *Paul et Virginie*, excitait applaudissements des uns et sifflets des autres... le tumulte fut tel que la salle dut être évacuée. L'actrice tomba en syncope, la garde nationale soldée, la gendarmerie intervinrent, des coups de pistolets furent tirés... En pluviôse, de la même année, un négociant de Limoges, à Toulouse pour ses affaires, se rendit au théâtre et après beaucoup de bruit fait par des individus à « ganse jaune » (1), entendit crier à l'assassin dans le

(1) La ganse jaune était portée en forme de V, à l'endroit le plus apparent du chapeau, c'était le signe des « exclusifs », c'est-à-dire des Jacobins « exclusivement patriotes ».

couloir des secondes loges, sortit et reçut une « volée de coups de trique sur la tête » ; un autre négociant, nommé Pomier, avait reçu, à huit heures du soir, en sortant du spectacle, deux coups de sabre sur la tête. (Anti-Terroriste du 4 pluviôse, an v, n° 82).

L'administration municipale, qui manifestait si peu d'émotion pour les coups de sabre que recevaient ses administrés, n'entendait point raillerie sur les critiques, même anodines, que se permettaient les acteurs. Témoin l'anecdocte suivante, racontée par l'Anti-Terroriste du 13 floréal, an iv. La citoyenne Zoé jouait le rôle de Perrette, dans « *les chasseurs et la laitière*, et s'entretenant avec l'un des chasseurs, qui lui disait qu'elle allait vendre la peau de l'ours 50 francs, lui répondit, par inadvertance peut-être, 50 francs en assignats. Voilà grand'chose » ! Traduite en simple police comme ennemie du peuple et du crédit public, elle fut condamnée à l'amende et aux dépens.

Et le chroniqueur remarque avec ironie : « le plus beau de l'affaire, c'est que lorsqu'il a fallu payer les dépens on a prouvé à la citoyenne Zoé qu'elle avait raison et on l'a forcée à donner huit livres en *numéraire*, c'est-à-dire l'équivalent de cent louis au moins en *assignats* ».

L'administration municipale, malgré ses protestations, dut convenir que la sécurité des citoyens n'était pas aussi grande qu'elle le répétait. Le 8 pluviôse an v « 12 brigands, armés de sabres nus, couraient les rues de Toulouse, poussant des cris de mort contre les chouans et se promettant de jouer à la boule avec la tête de Sol » (général commandant

la place). Les courriers du Languédoc, de Bayonne et de Saint-Gaudens avaient été arrêtés aux environs de la ville. Quelques jours plus tard, Martin Lassus, chef du 1er bataillon de la garde nationale, descendit de chez lui pour se joindre à une patrouille de gendarmerie, il conférait avec son chef, quand ils furent assaillis par une bande de forcenés à « ganse jaune » ayant deux gendarmes à leur tête. Martin Lassus fut criblé de coups et conduit à la maison commune, il fut frappé en présence des municipaux. (Anti- Terr., an v, nos 85-86). Le numéro de ce journal, daté du 8 germinal, même année, porte « le silence des nuits est interrompu par le cliquetis des armes, le bruit des pistolets, les cris des victimes, des coups de sifflets, les cris homicides ». Ces assertions d'un journal opposé aux municipaux d'alors devant être mises en doute, voici le rapport de Cochon, Ministre de la police, sur les troubles survenus à Toulouse les 30 nivôse, an v et jours suivants. La scène principale avait eu lieu au théâtre ; une bagarre s'était produite, de nombreuses personnes avaient été blessées et l'administration centrale forcée d'intervenir. « Bien avant le trouble du spectacle, des groupes de gens armés de sabres et de bâtons, portant tous des ganses jaunes au chapeau, s'étaient placés secrètement dans les rues voisines... une troupe de ces gens entra, sans payer, au spectacle... dix-neuf blessés, plus ou moins grièvement, ont fait des dénonciations, beaucoup d'autres blessés n'ont pas voulu en faire par crainte de représailles. Ces troubles semblent avoir été préparés d'avance... Plusieurs attentats ont eu

lieu, sous les yeux des patrouilles, à la tête de quelques-unes desquelles étaient des commissaires de police... ces patrouilles demeuraient immobiles et ne semblaient être destinées qu'à protéger le crime ».

Le lendemain, « les patrouilles de la garde nationales conduites par des commissaires de police ont elles-mêmes insulté les citoyens. » Le ministre formulait au cours de ce rapport les appréciations suivantes : « Les commissaires de police ont particulièment négligé leur devoir... les officiers municipaux ont eu beaucoup de torts, ils ont en quelque sorte favorisé les troubles. » A propos de la garde natiotale il disait : « Elle a une élite de 12.000 hommes qui faisaient partie de l'armée révolutionnaire et des compagnies de Marat et qui ont été armés à l'exclusion de tous les autres citoyens. » Et les conclusions du ministre étaient : 1° Qu'il fallait envoyer à Toulouse un détachement des troupes de ligne ; 2° Dissoudre la colonne mobile aux deux tiers mauvaise ; 3° Faire retirer les armes des mains de ceux qui les ont ; 4° Réorganiser la garde nationale qui ne l'a pas été malgré toutes les instances ministérielles à cet égard ; 5° Enfin, faire attribuer par le tribunal de cassation, la connaissance des faits indiqués plus haut à un autre tribunal que celui de Toulouse. Ce rapport fut approuvé par le Directoire, mais les administrateurs blâmés ne furent ni destitués, ni suspendus... ce qui nous permet de citer plusieurs autres agressions : en prairial an v, trois jeunes gens furent roués de coups par douze « ganses jaunes » ; le jour de la fête de la paix deux ou trois cents enfants

occupaient le jardin public, insultant qui ne leur plaisait pas et au besoin « soutenus par des coupe-jarrets » : plusieurs citoyens furent blessés.

Un maçon porteur d'un sabre, insulta une sentinelle; il fut acquitté par le Juge de paix. Le 2 messidor an v, un nommé Dubernard fut frappé d'un « coup de pierre à poing fermé » à la tête, son sang coula, il parvint à arrêter son agresseur et à le conduire à la maison commune. Arrêté et renvoyé après mandat d'arrêt du Juge de paix au directeur du jury, il fut mis en liberté.

A la place Sainte-Scarbes, deux prêtres vieux et infirmes furent assommés ; la boutique d'un marchand de papier fut succagée et le patron assommé à la Perchepinte ; le maître d'un café de Saint-Etienne fut insulté, sa femme frappée d'un coup de bâton à la tête. Rue Boulbonne, un commis reçut trois coups de sabre à la tête, sa femme pendant ce temps était traînée et battue ; rue des Filatiers, trois vieilles femmes étaient, presque à la même heure, assommées dans leurs boutiques. Cela se passait le jour de la fête anniversaire du 10 août, les commissaires de police dans leurs procès-verbaux déclaraient invariablement ne pas connaître les auteurs de ces attentats. (Anti-Terroriste du 4 fructidor. V. n° 52).

En revanche, les lois sur le port de la cocarde et l'observation du calendrier républicain étaient rigoureusement exécutées : municipaux, administrateurs du département, commissaires du Directoire, ministres se préoccupent de faire entrer dans le langage les noms bizarres du calendrier républicain. Il fallait,

disait-on, détruire toute trace du passé, un peuple libre devait trouver partout le symbole de sa liberté. Nous avons déjà vu que de graves municipalités employaient leurs séances à règlementer le port de la cocarde, Toulouse suivait cet exemple, mais la loi ne s'appliquait pas également : c'est ainsi que « la citoyenne Destrem, femme du commissaire du Directoire à Toulouse, » (plus tard député des Cinq Cents, et la lumière de l'administration municipale) fut trouvée avec quelques amies sans « ce signe auguste de la liberté », le garde national qui avait constaté ce sérieux délit la retînt quelque temps au poste sans la connaître. Dès que l'on sut qu'elle était la « citoyenne Destrem » elle fut relachée avec des excuses et, remarque le chroniqueur, depuis la loi ne s'exécuta plus. (Anti-Terroriste an IV n° 22).

L'observation du décadi était difficilement obtenue à grand renfort de condamnations de simple police ou même correctionnelle. Le tribunal de Muret avait prononcé trente-huit condamnations de ce chef en quatre jugements sur les procès-verbaux de l'agent municipal de Rieux (L. 632, 9 ventôse an VII).

Les bons citoyens travaillaient les jours de « ci-devant dimanche » et chômaient les décadis. « Les dimanches on remarquait devant sa porte une citoyenne Teyssandier travaillant au tricot : Les décadis au contraire elle se promenait dans ses plus beaux atours au bras de son mari » (1).

(1) G. Dupin. *La période révolutionnaire à Allemans. Revue Aulard*, T. 15.

Les jours de marché étaient fixés d'après la décade, à Castanet les duodi et octidi de chaque décade, à Aurignac le duodi etc. Mais ces dates troublant des habitudes très anciennes et ne répondant pas d'ailleurs aux besoins, donnaient lieu à de fréquentes poursuites judiciaires. Le marché d'Aurignac avait lieu jadis le mardi (c'est encore le jour de marché) et les étalagistes, malgré les arrêtés municipaux, persistaient à faire leur vente ce jour-là. Le 3 prairial an VI, l'agent rendait compte d'un procès-verbal à eux dressé » pour avoir obstrué la voie publique, » ils furent poursuivis en simple police. Cela ne les corrigea pas, un nouveau procès-verbal leur fut dressé en thermidor. Dans beaucoup de registres nous avons trouvé à côté des indications du calendrier républicain la traduction des dates en « vieux style », ce qui démontre bien que, si les expressions légales étaient employées dans les actes officiels, le langage courant se servait des termes familiers consacrés par l'habitude. Et M. Aulard constate que lors de l'établissement du consulat l'observation du décadi était tombée en désuétude, mais le vocabulaire officiel avait conservé pendant toute la durée du Directoire l'usage de faire précéder les mots du mot « ci-devant ».

« Les mots Port Royal, rue S[t]-Denis écorchent leurs oreilles pudibondes, ils seraient morts de froid plutôt que d'approcher, pendant les rigueurs de la dernière gelée, d'une cheminée ou l'on aurait aperçu les restes d'une antique fleur de lys. Le mot ci-devant précède tous leurs mots... Ce sont eux qui voulaient que Cornélie parut avec une cocarde tricolore, ils ont

chassé du théâtre Mahomet, Gengis, Orosmane ; ils y souffrent les Horaces, Brutus, Cinna, pourvu qu'il y vint sans ce royaliste d'Arons... (1er numéro du Journal de l'Opposition, de Réal.) On disait en effet la « ci-devant église Etienne », la place Scarbes, etc., mais il ne semble pas que l'on se soit beaucoup servi des noms de rue qui avaient été donnés un peu avant la Terreur : la rue des Trois Cannelles qui était devenue rue Efficace ne semble pas avoir été souvent désignée sous ce nom...

c) **Salubrité.** — L'administration municipale exerçait tous les pouvoirs de réglementation ici comme pour toutes les autres matières. Elle fixait certains locaux pour servir d'abattoir et règlementait les heures d'ouverture. Elle procédait à l'inspection sanitaire des denrées et comestibles : ou y faisait procéder par les agents dans leurs communes. (Arrêté de l'administration de Bruguières, floréal an IV). Le prix du pain pouvait être fixé par des arrêtés de l'administration, soit pour le canton entier, soit spécialement pour chaque commune. Arrêté du 30 fructidor an VII fixant à Cuxac-Cabardès et pour le canton le prix du pain et de la viande : Le pain blanc à 2 sous 3 deniers la livre ; bis à 1 sou 9 deniers ; de seigle 1 sou 6 deniers ; veau et mouton à 7 sous. A Toulouse, citons un arrêté du 28 fructidor an VI fixant le prix du pain, disant que le poids devait être exact et donnant un tableau établissant les prix d'après les variations du cours des blés, constatées quotidiennement par la police. (Arch. municip. Reg. 11).

VII. — *L'instruction publique*

Notre sujet nous borne à l'instruction primaire donnée dans les cantons ou dans les communes. La Constitution donnait aux instituteurs le logement ou une indemnité représentative fixée par les administrations municipales et payée sur leurs fonds. On trouve généralement un ou plusieurs instituteurs par canton, quelquefois pas un seul, mais jamais un par commune. Dans la plupart des budgets municipaux il n'y a pas trace d'un traitement pour le ou les instituteurs (1). L'existence est cependant mentionnée, soit par les autorisations que leur accorde le canton, soit par les inspections que ses administrateurs vont y accomplir, soit enfin par la présence des maîtres et des élèves aux fêtes nationales ou ceux-ci récitent des vers, la déclaration des droits et devoirs de l'homme ou même chantent quelque cantate improvisée par le poète du crû. Estagel, Caudiès, Sournia, Millas dans les Pyrénées-Orientales se distinguaient par l'intervention de leurs écoles primaires dans les fêtes nationales. (Pyr.-Orient. L. 493).

Au début de l'an VI, le ministre de l'intérieur envoya

(1) Voir cependant S^{t}-Laurent-de-la-Salanque (Pyr.-Or.) Budget de l'an VII. 100 fr. à l'instituteur. (Arch. Pyr.-Or. L 550.)

Perpignan. Ecoles primaires, 200 fr. même époque (*ibid.* 547).

Fenestrel (Canton de Vinça) 400 fr. an VI (L. 550).

aux adminstrations centrales une circulaire pour leur demander dans quel état l'instruction publique était dans leur ressort. Le but du Gouvernement, disait la circulaire, était, après enquête, de lui donner tout l'éclat et toute l'amélioration désirable.

L'administration de la Haute-Garonne, envoya, sous forme de questionnaire, la lettre du ministre à toutes les administrations de son ressort : la plupart des réponses ont été conservées. (Arch. dép. Haute-Garonne, I. T. 7) et nous donnent de précieux renseignements sur quarante-six des cinquante-neuf cantons que comprenait le département.

La première série de questions avait trait à l'existence de pensionnats ou demi-pensionnats, à leurs places, leur succès, aux principes et aux mœurs de leurs directeurs, à la surveillance dont ils étaient l'objet de la part des administrations.

Il résulte des réponses qu'il existait à Verdun un pensionnat de filles où l'on enseignait « la religion de nos pères, malheureusement avec beaucoup de succès ; à lire, à écrire passablement bien. » Les directrices étaient de ci-devant providentes avec des « principes anti-civiques. » A Martres-Tolosane, quinze jeunes filles allaient chez une maîtresse de pension. Les pensionnats qui existaient avant la Révolution à Saint-Félix, à Grenade, à Saint-Porquier (dames noires) avaient disparu. A Saint-Gaudens, six ex-religieuses sans ressources avaient ouvert un pensionnat pour ne plus être « au pain quérant. » Elles « éduquent des jeunes filles. » On y apprend la lecture, l'écriture, la couture, la broderie,

le ménage. Leurs principes « consistent à être douées de bonnes mœurs et probité et il n'est pas à la connaisance de l'administration que l'on y professe des principes contraires à la chose publique. » Elle pense que vu « la satisfaction publique » il serait bon de l'autoriser jusqu'à l'organisation d'une autre institution publique.

La deuxième série de questions se rapportait aux instituteurs primaires.

Beaucoup de cantons n'en avaient pas : L'Herm, l'Isle-en-Dodon, Lanta, Grisolles, Leguevin, Gailhac, Toulza, Villemur-forain dont le chef-lieu était à Fronton, Le Fousseret, Saint-Nicolas-de-la-Grave, Verfeil, Blagnac, Villebrumier, Saint-Lys, Saint-Bertrand, etc. D'autres n'en avaient qu'un : Martres, « un instituteur a quarante ou cinquante enfants qui ne lui paient rien, il abandonnera son état, comme les autres, si la République ne le salarie » ; Montech, « il existe un régent abécédaire ainsi qu'à Tuihan, dignes d'éloges, mais dépourvus de talents » ; Castanet « un citoyen a rassemblé quelques enfants pour leur montrer à lire et à écrire, il a de bonnes intentions, il est mal payé, il n'a rien reçu pour le logement malgré l'art. 296 de la Constitution » ; Montastruc : un instituteur à Auzas ; Lévignac, un au chef-lieu. Ailleurs ce sont des personnes de bonne volonté qui enseignent à lire ; Hauterive a quelques maîtres d'écriture ; à Bruguières, quelques individus apprennent à lire aux enfants ; à Saint-Nicolas trois prêtres mariés reçoivent quelques élèves, ils sont la cause de l'éloignement des instituteurs ; à Villemur, quelques

personnes enseignent aux petits enfants. Rarement il y a plusieurs maîtres : à Villefranche, un instituteur et une institutrice, mari et femme, qui ont très peu d'élèves enseignent à lire et à écrire.

L'administration centrale demandait aux municipalités de formuler leurs vœux relatifs à l'Instruction publique : bien peu comprirent qu'il était impossible de créer des pensionnats dans les chefs-lieux de canton, la plupart déploraient le fâcheux état de l'Instruction primaire et demandaient que le paiement des Instituteurs fut effectué par l'Etat ou obligatoirement par les cantons. Voici quelques-unes des réponses les plus intéressantes : « ces pensionnats sont inutiles dans les petits lieux, mais un instituteur et une institutrice seraient très utiles ; on en réclame dans presque toutes les communes du canton. Il n'y a qu'un instituteur dans le chef-lieu, mais il meurt de faim ; le salaire que lui fournissent ses élèves n'atteint pas *60 francs par an* » (Montgiscard). « Nous sentons la nécessité d'un établissement de ce genre (pensionnat) ou du moins d'instituteurs et d'institutrices, nous n'en trouvons pas à cause du peu de ressource de cet honorable emploi » (Verfeil). S^{t}-Sulpice-sur-Leze ne souhaite pas de pensionnat, « les personnes qui seraient capables de le diriger ne trouveraient pas de quoi vivre ». A Verdun, S^{t}-Lys, S^{t}-Bertrand on demande que le Gouvernement fasse les frais de l'Instruction publique et que l'enseignement soit gratuit.

La troisième série de questions visait les moyens pris par les administrations pour encourager les

sociétés de physique et d'agriculture existant dans le canton. On demandait encore des renseignements sur les imprimeries. Les réponses nous apprennent qu'il existait une société d'agriculture de douze membres à S[t]-Porquier. Les cantons de Noé et Montesquieu travaillaient à en fonder une. Partout ailleurs il n'en existait pas : à Lévignac, le temps très court des habitants ne leur aurait pas permis de s'y rendre ; à S[t]-Nicolas, « le nombre des physiciens était trop rétréci pour former une société ». Il n'y avait d'imprimerie qu'à Revel, travaillant pour le collège de Sorèze.

Le résultat de cette enquête fut l'arrêté suivant : « L'administration centrale de la Haute-Garonne, considérant qu'il existe des maisons particulières d'éducation, où des maîtres inciviques flattent les vieux préjugés, déprécient les institutions républicaines, altèrent et corrompent la jeunesse, espoir de la patrie, arrête : 1°, des commissaires seront envoyés dans ces établissements une fois par décade, verront les livres, la morale professée, interrogeront les élèves et en rendront compte une fois par mois à l'administration municipale, qui veillera à l'observation des décades ; 2°, les livres recommandés sont la grammaire de Lhomond, le Catéchisme français, les Eléments d'Histoire naturelle, l'Abécédaire et la Géographie du Peuple, etc. Le 12 frimaire, an VI, signés : Caissel, président, Caton, Dast, Leygue, Barrau (1).

(1) Le cordonnier ; « Barrau tu ne sentiras plus la poix », lui disait l'Anti-Terroriste.

— Cazeaux, commissaire général. Béguillet, secrétaire général. » — On voit que l'administration de Martres qui s'exprimait dans sa réponse de la façon suivante : « depuis longtemps, le Corps législatif, le Gouvernement, les Ministres et vous, citoyens, consignez sur du papier l'Instruction publique et jamais elle n'arrive »; n'avait pas tort de mettre une confiance modérée dans les enquêtes de ce genre.

VIII. — *Attributions diverses*

A) **Garde nationale.** — A part d'honorables exceptions, cette troupe fut la première au pillage ou à la sédition et aussi la première à s'enfuir, officiers en tête, en cas de danger. Elle était organisée par l'administration municipale, en compagnies, bataillons et demi-brigades élisant officiers, sous-officiers, caporaux et tambours. Mais la discipline appartenait aux administrations. Le plus souvent l'inassiduité la plus complète était la distinctive de tout garde national. A Toulouse, le général Sol, passant une revue, ne vit que des hommes âgés et infirmes ne connaissant pas leurs officiers. Les « incroyables » n'y venaient pas, onze heures (l'heure de cette revue) étant pour eux une heure trop matinale. (L'Anti-Terroriste du 12 pluv., an v, n° 85). L'administration de Toulouse se plaignit souvent de cet état de choses.

Les absents étaient dénoncés à l'administration municipale par le chef de bataillon, d'après l'appel certifié par le caporal ; et ils pouvaient se voir infliger

2 francs d'amende, à verser, sous trois jours, dans les mains de leur sergent.

Cette amende, en cas de non-paiement, donnait lieu à l'envoi d'un garnisaire et au besoin à la saisie. La garde était convoquée, lors des fêtes nationales, elle escortait l'administration se rendant au temple décadaire, elle était requise pour escorter les déserteurs, les individus arrêtés dans la commune, faisait des rondes, des patrouilles, montait la garde, etc. Ses membres étaient tenus de paraître en un costume décent : ce n'était pas toujours ce qui avait lieu, certains affectaient les jours de fêtes décadaires de paraître sous les armes : « les uns en bonnet de nuit, les autres affublés de leur tablier de travail, ceux-ci nu-pieds, les autres avec des sabots, etc., ce qui outrage la solennité des fêtes ordonnées par la loi, » (Rapport du commissaire Reboulet, chef du 1er bataillon de la garde nationale de Grenade à l'administration municipale le 15 germinal an VII). « L'administration considérant que ces individus paraissent aux ci-devant jours de fête et de dimanche sous un costume bien différent, décide que tout citoyen non pourvu d'un chapeau et de souliers sera renvoyé de son poste et condamné à 2 fr. d'amende. » (Arch. Haute-Garonne, L. 670).

Le défaut de troupes de ligne et de gendarmerie obligeait à avoir fréquemment recours à la garde nationale ; des gardes nationaux gardaient les portes de Perpignan et demandaient leur passeport à ceux qui voulaient y pénétrer, d'autres parcouraient les routes pour assurer la sécurité des courriers ; accom-

pagnaient les agents dans leurs perquisitions, servaient au besoin de garnisaires. Ce service était fort pénible quelquefois, quand il obligeait des ouvriers à veiller ou à courir pendant la nuit sans indemnité aucune, aussi était-il peu populaire et presque partout l'on constate le peu d'empressement des gardes à venir aux revues, et à faire leur service. Ce furent des gardes nationaux qui composèrent pour la plus grande partie les troupes envoyées contre l'insurrection royaliste de l'an VII.

B) **Réquisition de bêtes de trait et autres.** — Le département indiquait aux municipalités quel nombre de bêtes de selle ou de trait le canton devait fournir ; un membre de l'administration avec un « artiste vétérinaire » ou plus modestement un maréchal, procédait à la visite. Les résultats étaient maigres : à Pezilla (canton) sur 355 animaux examinés *un seul* fut désigné pour faire partie de la levée. L'administration centrale des Pyrénées-Orientales ne put s'empêcher de marquer son étonnement et de faire voir à quelle responsabilité était exposée l'administration en cas de dissimulation, (Pyrénées-Orientales, Arch. L. 44). Il n'était pas rare qu'aucun cheval ne fut désigné. (Cuxac-Cabardès).

C) **Visite sanitaire des réquisitionnaires et conscrits.** — L'administration municipale désignait deux officiers de santé, pour procéder à la visite et contre-visite, prescrites par les lois ; un de ses membres y assistait comme commissaire. Les

citoyen Peyrilhe, professeur à l'école de médecine de Paris, en congé à Grenade, et Reboulet, médecin à Grenade, furent chargés de cette mission le 22 pluviôse an VII.

Les administrations municipales ne dispensaient définitivement qu'au cas d'infirmités « palpables et notoires. » Elles accordaient des exemptions provisoires, quand le conscrit ou réquisitionnaire ne pouvait se transporter au siège du département. En tous cas le rapport et l'intervention d'un officier de santé devaient être mentionnés sur le registre signé par la majorité des administrateurs en séance, le commissaire du Directoire ou un membre quelconque de l'administration pouvaient requérir une contre visite s'ils avaient quelques doutes.

Dans les maladies non apparentes ou contestées, la décision et l'examen étaient réservées à l'administration centrale, d'après des tableaux dressés par le Ministre de la Guerre. Toutes les décisions municipales en cette matière étaient, comme les autres, soumises à l'autorité départementale qui pouvait les annuler ou les confirmer. Le Ministre avait d'ailleurs le droit de soumettre toutes ces opérations à des médecins de son choix et, sur leur rapport, d'annuler celles qni auraient été faites en fraude ou par complaisance. (L. du 28 nivôse, an VII).

La visite avait lieu en séance par l'officier de santé commis, et l'on statuait sur l'heure ; ou encore sur rapport, quand le malade était alité. La surdité était de la compétence municipale, l'épilepsie de celle de l'administration centrale.

D) **Les fêtes décadaires et nationales.** — Elles sont trop connues pour que nous les décrivions avec un grand luxe de détails ; nous nous bornerons, comme ces fêtes étaient essentiellement municipales, à en donner le cadre général. L'administration, musique en tête, escortée par la garde nationale et les élèves de l'école primaire, se rendait au temple décadaire où des discours étaient prononcés ; on lisait le Bulletin des Lois, les décès, les naissances survenues dans le canton ; on procédait aux mariages et l'administration reprenait, avec son escorte, le chemin de la salle de ses séances où l'on consignait, par écrit, le procès-verbal de la fête. La pluie, le froid gênaient parfois la cérémonie. A Saillagouse (Pyr. Or.), la fête des victoires en l'an VI ne put être célébrée à cause du manque de fonds pour retirer les lettres et paquets de la poste (les instructions relatives à la fête y étaient contenues), « le directeur d'icelle ne voulant pas faire *du crédit à l'administration* ».

A Toulouse, le local des pénitents bleus (St-Jérôme) avait été primitivement le temple des cérémonies décadaires ; devenu trop étroit, la nef de Saint-Etienne fut choisie (le chœur demeurant affecté au culte) ; on y installa quatre cents chaises, une tribune pour l'orateur, une place pour l'orchestre et l'administration demanda au département d'y installer les orgues des Cordeliers et des Carmes réunies en un seul pour « remplir avec dignité les divers intermèdes de la cérémonie. » (Délibération des 16 ventôse et 19 pluviôse an VII. Archives municipales, reg. 11).

Aussi comprend-on que l'Anti-Terroriste appelât

l'acteur-sénateur Desbarreaux, principal orateur du décadi, « le curé de la décade » et offrit-il, ironiquement, ses œuvres consistant en « douze gros volumes de sermons pour les fêtes décadaires avec cet épigraphe : *Sunt verba prœterea que nihil.* »

A Toulouse, les fêtes nationales avaient lieu en plein air, généralement à la Grande Allée ou sur la place de la Liberté. Voici le programme de la fête de l'agriculture, 10 messidor an IV : Un autel de la Patrie sera dressé sur la place de la Liberté, près de lui deux charrues traînées par des bœufs ornés de fleurs et de feuillage, plus loin un char surmonté de la statue de la Liberté ayant à ses pieds une corne d'abondance et divers instruments aratoires ; ce char sera traîné par quatre chevaux. Des groupes de laboureurs, le chapeau orné de rubans tricolores et de feuillage, tenant des ustensiles agricoles dans la main, des femmes et des enfants avec des épis de blé seront rangés autour de l'arbre de la Liberté. Les présidents du canton forain et de l'administration municipale de Toulouse, un bouquet d'épis à la main, montés sur l'estrade à côté de l'autel, proclameront le nom des deux agriculteurs, dont l'intelligence, la bonne conduite et l'activité méritent d'être citées pour exemple et leur décerneront une couronne rurale.

Un discours sera prononcé sur la moralité de cette intéressante cérémonie. Il sera suivi d'airs patriotiques, hymnes, etc. Le cortège sortira de la ville par la porte neuve ; arrivé sur le champ, sis près des ci-devant Minimes, les deux présidents commenceront un sillon ; après le chant d'un hymne, le cortège

rentrera par la porte Matabiau ; devant la maison commune, les ustensiles agricoles seront déposés et couverts de fleurs par les jeunes filles, on chantera religieusement « amour sacré de la Patrie ». Après-midi, danses publiques sur le Boulingrin et sur « le cours ci-devant Dillon au faubourg Ciprien ». (arch. mun., reg. 8).

Ces fêtes attiraient-elles un grand concours de spectateurs ? Les administrations avaient intérêt à en grossir le nombre pour se ménager les sympathies de l'autorité supérieure ; beaucoup pourtant se plaignaient du peu d'empressement des habitants ou même des corps constitués. A Caudiès, la garde nationale affectait un mépris formel pour les fêtes républicaines en ne s'y trouvant presque jamais ; seul le commandant était là. Le 7 messidor an VI, le commissaire du Mas-Cabardès écrivait « de toutes les fêtes nationales établies par la loi du 3 brumaire, il n'y a que celle de la fondation de la République qui puisse être célébrée ici, avec quelque solennité. Toutes les autres ne sauraient y être célébrées, attendu qu'il n'y vient personne et qu'il serait fort inutile de faire des discours en l'air sur la morale du citoyen ; qu'on ne peut y distribuer aucune récompense convenable à ceux qui auraient bien mérité de la Patrie, à moins que ces citoyens ne voulussent se contenter de couronnes de chêne, ainsi que les anciens Grecs et Romains. Dans ce cas, il serait fort aisé de les satisfaire, car le pays en est plein... sur 24 laboureurs invités à la fête de l'Agriculture, un seul âgé de 75 ans y a paru ».

L'Anti-Terroriste du 18 floréal an IV, disait : « la

première chose qui frappe dans toutes les fêtes décadaires de Toulouse, c'est le peu de monde qui y assiste, car l'on a présenté au peuple les plus viles prostituées, comme déesses de la Raison et le Gouvernement n'a jamais rien fait pour rendre ces fêtes intéressantes ».

La lecture des décès, naissances et mariages, du Bulletin des Lois faites dans une église par un agent municipal, ne paraît pas en effet devoir attirer des foules enthousiastes. Quant aux fêtes proprement dites elles étaient nombreuses et fatiguaient par la répétition des mêmes cérémonies ; elles auraient pu devenir dispendieuses si les administrations n'avaient mis une sévère économie dans le vote des sommes à leur consacrer. Pour la fête de la souveraineté du peuple (pluviôse an VI), Castanet vota 172 fr. pour tout le canton, la commune de Dauzil ayant là-dessus un crédit de 6 fr. et Castanet de 40 ; les autres oscillaient entre ces deux limites. St-Laurent-de-la-Salanque votait pour l'an VII un crédit de 200 francs. Perpignan de 2.000. A Vinçaonne trouve aucun crédit au budget de l'an VI ; de même à Cuxac-Cabardès ; le canton de Peyriac-Minervois vote 300 fr. en l'an VII. Le canton de St-Félix de Sorgue n'ouvre aucun crédit en l'an VI, de même Mirepoix en l'an V.

Assez souvent des discours étaient prononcés par le président, le commissaire du Directoire ou le secrétaire en chef ; parfois même par le juge de paix. Nous verrons que certains commissaires du Directoire rimaient une poésie et même la chantaient.

E. — *Elections. Listes électorales.*

Les procès-verbaux des élections d'agents et d'adjoints faites dans les communes étaient vérifiés par les administrations municipales qui dénonçaient au département ceux qui lui paraissaient irréguliers. A cause des nombreuses formalités exigées pour le scrutin, il était rare qu'elles eussent été toutes légalement accomplies, mais on ne s'attachait pas à une rigide observation de la loi. Dans certaines petites communes le nombre d'électeurs était dérisoire ; à Baulon, canton de Foix, en l'an VI, l'agent municipal fut élu par huit voix sur quatorze votants. Il y avait à Foix 400 électeurs.

L'élection du président faite dans le canton entier réunissait un plus grand nombre d'électeurs : En germinal an VII, le canton d'Aurignac comptait trois assemblées primaires, dont les lieux de réunion, furent : Aurignac, Alan, Cassagnabère. Il y eût 504 votants, le président fut élu par 287 voix, ce fut le citoyen P. Dardignac. Pour le choix du Juge de paix il n'y eût pas moins de 651 votants, l'élu, le citoyen Mazeau aîné, obtint 405 suffrages. A Latoue, Benque et Bouzin les procès-verbaux de l'élection des agents, adjoints et assesseurs du Juge de paix, n'étaient ni signés, ni clôturés ; celui de Bouzin disait que le citoyen proclamé agent n'avait pas réuni la majorité absolue ; celui de Benque portait que l'on n'avait voté au troisième tour, que pour les deux candidats qui, au second tour, avaient réuni le

plus de suffrages ce qui était contraire à la loi. A Ramefort, on dut employer des scrutateurs étrangers, personne ne sachant lire dans la commune. A Terrebasse, le procès-verbal ne relatait point le nombre des votants. L'administration admit au serment les nouveaux élus sauf ceux de Benque et de Bouzin, renvoya à Latoue le procès-verbal ni signé, ni clôturé et en référa d'ailleurs pour le tout au département.

Au Burgaud, canton de Grenade, l'assemblée communale se divisa et une double élection eut lieu (germinal an VII) ; conformément aux instructions ministérielles et sur la réquisition du commissaire, l'agent et l'adjoint antérieurement en fonctions les continuèrent jusqu'à la décision du corps législatif.

Quant à ce que l'on appelle aujourd'hui les fraudes électorales, voici celles que signalait à Toulouse l'Anti-Terroriste du 5 germinal an V.

Il va sans dire que l'administration municipale n'en soufflait mot. « Pendant l'appel nominal, les trois quarts des bons citoyens ne furent pas appelés. A la Merci, Romiguières voulant parler, deux scélérats lui jettent un banc à la tête. A la Dalbade, la rue était pleine de brigands. Un individu tenait-il un bulletin à la main, on l'accusait de cabales et on le renvoyait. Les plus féroces anarchistes entouraient le bureau et l'obstruaient. »

Le même journal, dans son numéro du 10 germinal an V, accusait la municipalité d'avoir dans son intérêt modifié les arrondissements de vote ; d'avoir attiré à Toulouse tous les réquisitionnaires étrangers pour les faire voter dans les assemblées primaires ; d'avoir

distribué des sommes aux anarchistes. Des enfants avaient reçu trois livres pour chanter dans les rues et provoquer les passants ; des assassins avaient touché vingt-quatre livres. La municipalité avait, disait-il, mis les plus grandes entraves à l'inscription sur les listes civiques, on y lisait des noms inconnus. Au contraire les grands propriétaires, les citoyens les plus connus n'y figuraient pas (1).

SECTION III

A) *Le Président de l'Administration*
B) *L'Agent municipal*

A) **Le Président.** — Toutes les prérogatives du président se réduisaient, nous l'avons vu, à celle d'un président d'assemblée, d'organe délibérant, il n'avait

(1) V. Phil. Morère. *L'établissement du Consulat à Toulouse. Revue Aulard T. 32.*

« La direction de la ville appartenait à la fraction la plus avancée, aux patriotes; les Jacobins avaient à leur service des instruments importants, un cercle constitutionnel qui, malgré les lois établies, gouvernait l'opinion et détenait le pouvoir; un journal, l'Anti-royaliste qui depuis le 18 fruct. élevait la voix, le temple décadaire où étaient discutées les lois et les idées... Ils disposaient de l'administration municipale et départementale, de la justice bienveillante pour les frères et amis. Leur rêve était de renverser le Directoire et de revenir aux anciennes pratiques révolutionnaires. » Comité de salut public , sociétés populaires etc). p. 5 et suivantes.

pas les pouvoirs propres conférés de nos jours à un Maire qui détient, en dehors de toute délégation de son conseil, une part notable du pouvoir exécutif. Aussi est-ce généralement à une circonstance de fait, souvent due au hasard, qu'un président doit sa plus ou moins grande autorité dans l'administration. C'était lui qui écrivait ou signait la plupart des lettres envoyées, au nom de la municipalité, soit aux agents, soit aux autorités supérieures. Il y avait fréquemment, dans les secrétariats, un registre destiné à l'enregistrement de cette correspondance. De nombreuses lettres aux agents pour la rentrée des contributions, la surveillance des percepteurs, l'assuidité aux séances étaient leur œuvre. « La loi du 13 pluviôse an IV a fixé au 30 ventôse l'époque où les contribuables pouvaient, sur la contribution foncière des exercices de 1791, 1792, 1793 et 1794 (huit mois vingt-un jours), payer en assignats, valeur nominale ; passé laquelle date, il est de votre devoir de constater ce qui est dû sur les rôles des dits exercices. » (12 germinal, lettre du président de Mirepoix aux agents de ce canton. L. 83)... « Prévenez le percepteur de votre commune de faire rapidement le recouvrement des charges locales du canton. » (Lettre du même). Invitation au citoyen Caralp, fournisseur de la gendarmerie de Mirepoix, pour l'engager à continuer ses fournitures... Lettre aux percepteurs leur enjoignant d'activer la rentrée des deux cinquièmes provisoires de l'an V ; aux agents pour réclamer le recensement des populations. Menaces à l'agent de Dun, qui n'a pas encore remis les registres de l'état-

civil, de lui envoyer, avec l'autorisation départementale, un gendarme à quatre francs par jour. Le 25 brumaire le président envoie le dit gendarme à l'agent de Rieucros pour le même motif.

Avec le département la correspondance a pour objet de rendre compte des mesures adoptées, de demander des instructions ou des autorisations. Voici quelques-unes de ces lettres : avis de délivrance d'un passeport, de la « clôture d'une école. » Envoi de l'état contenant le 10e des patentes pour les deux premiers trimestres de l'an VI. Réclamation du salaire des employés qui ne l'ont pas touché depuis de longs mois. Envoi du procès-verbal de la fête de l'Agriculture, transmission du tableau du produit des récoltes, de renseignements sur les poids et mesures, etc. (Président de l'administration de Mirepoix).

Un président actif était une bonne fortune pour le canton, il pouvait beaucoup pour l'expédition rapide des affaires ; il mettait d'accord les communes rivales, aux prétentions difficilement conciliables ; usait de son autorité pour grouper les intérêts des communes en un seul faisceau... mais souvent, au contraire, il prenait parti pour telle ou telle faction locale, ce qui rendait son rôle mesquin et envenimait les jalousies de clocher.

B) **L'agent municipal et son adjoint.** — L'administration étant composée des agents municipaux, nous avons dû souvent nous occuper de leur rôle particulier en même temps que de leur rôle général dans le canton. On les a vu provoquer des arrêtés

pour leurs communes, les faire exécuter, en rendre compte. Leurs procès-verbaux étaient, le plus souvent, soumis à l'assemblée, avant que d'être remis à l'autorité compétente ; mais s'ils les donnaient à cette autorité, d'abord, ils ne manquaient pas d'en informer l'administration.

Il leur était défendu de correspondre avec les administrations supérieures, autrement que par l'intermédiaire du corps dont ils faisaient partie ; cependant parfois ils avaient à répondre directement aux administrations départementales : voir comme exemple la correspondance de l'agent municipal de Mirepoix avec le département de l'Ariège à propos de troubles survenus à Mirepoix et rendant compte des mesures de sûreté prises par lui. A raison de leurs fonctions spéciales d'officiers de police, ils étaient souvent en rapports avec le commissaire général, soit directement, soit le plus souvent par l'intermédiaire du commissaire de l'administration. Ils tentaient parfois d'excéder leurs pouvoirs : l'administration centrale des Pyrénées-Orientales ayant appris qu'un agent avait refusé un acte de mariage lui objecte qu'il n'en a pas le droit. De même celui de Mont-libre, (Mont-Louis), avait menacé d'arrestation l'ingénieur en chef du département, sous le prétexte qu'il n'avait pas de passeport : le département dût écrire à ce farouche municipal que la qualité d'ingénieur en chef et les ordres dont il était nanti valaient tous les passeports. Celui de Cerbère interdisait aux charrettes de s'arrêter sur la voie publique ; il fallut lui apprendre que ses pouvoirs s'arrêtaient aux encombrements. A Banyuls

les troupes étaient insultées ; l'agent fut averti qu'il en était responsable.

On peut réunir les fonctions des agents, sous deux rubriques : celles qu'ils exerçaient par délégation de l'assemblée et que nous avons suffisamment décrites plus haut, celles qu'ils tenaient de la constitution et des lois et qu'ils exerçaient sous le contrôle de l'administration. Ces dernières se résumaient en trois principales : *a*) la police dans la commune et dans les champs ; *b*) l'état-civil ; *c*) la représentation des intérêts de la commune.

a) **Police urbaine et rurale.** — Leurs attributions ne sont que celles d'agents d'exécution des arrêtés pris par la municipalité cantonale. Ils vérifiaient les passe-ports des étrangers, arrêtaient vagabonds, déserteurs, criminels en flagrant délit, prêtres réfractaires, non sans danger, nous l'avons vu. Ils visitaient les maisons avec les agents forestiers pour certaines perquisitions, faisaient des patrouilles, des harangues les jours de décadis. Quant à la police rurale, ils surveillaient les gardes champêtres, prévenaient et constataient les déprédations faites aux récoltes, etc.

b) **L'état-civil** des communes leur était confié, le vœu de la Constitution étant qu'il n'y ait de commis qu'au chef-lieu, la plupart des agents municipaux étaient seuls pour faire leurs écritures ; comme beaucoup étaient illettrés et presque tous d'une instruction rudimentaire, on croira facilement M. Rocquain, lorsqu'il dit : « Les registres de l'état-civil étaient

tenus, pour la plupart d'une manière détestable....', la plupart des agents ne savaient ni lire ni écrire ou étaient, au plus, en état de signer leur nom ». Introduction, p. xxi et xxii. Les agents devaient, chaque année, reporter leurs registres au chef-lieu de canton, et cette obligation rencontrait de leur part une résistance héroïque ; on envoyait des exprès les prendre à leurs frais. Cependant, dans les Pyrénées-Orientales, certaines communes purent avoir un secrétaire.

c) **Intérêts communaux.** — Nous ne reviendrons pas sur les attributions des agents en matière de contributions, mais nous parlerons du point particulier des assemblées communales. Malgré la Constitution, nous trouvons dans les registres ou dans la correspondance de la période que nous étudions, des traces assez nombreuses de ces sortes de réunions. Citons une assemblée de ce genre à Castelnau-d'Aude (1), canton de Lézignan, où l'agent municipal G. Pelegry réunit les habitants, le 5 ventôse an iv, pour pétitionner en faveur du desséchement de l'étang, auprès de l'administration municipale de Lézignan. Le 25 floréal an iv, l'administration de Bruguières autorisait l'agent municipal de Pechbonnieu à former une assemblée générale de commune pour aviser aux moyens de faire restituer à divers particuliers le terrain dont il est prétendu qu'ils se sont emparés ; pour faire rouvrir des chemins dont il est prétendu que divers particuliers se sont aussi emparés. La même autorisation fut donnée à la commune de Gratentour pour faire restituer des fonds communaux.

(1) Archives municipales de Castelnau-d'Aude.

Enfin, citons deux lettres de l'administration centrale des Pyrénées-Orientales ; la première, à un agent municipal du canton de Caudiès, pour l'informer qu'elle vient d'annuler la délibération qu'avaient prise les habitants de sa commune, les 23 et 30 floréal an VI, sans avoir été, au préalable, autorisés par elle ; une seconde, à l'agent de Pezilla, dans les mêmes termes, ajoutant que ces demandes doivent être adressées à l'administration centrale sous forme de pétitions. (Arch, dép. Pyr.-Or. L. 214).

Cependant, ces faits semblent isolés ; dans les nombreux registres que nous avons parcourus, nous n'avons trouvé que les traces que nous indiquons ; néanmoins, il faut dire que si parfois les agents municipaux réunissaient officieusement leurs administrés, nous n'avons guère de moyen de le savoir, car s'il en était dressé procès-verbal, cette pièce demeurait aux archives communales, alors dans l'état matériel que l'on pense et, à coup sûr, peu de vestiges en sont demeurés.

Le caractère des fonctions de l'agent et de son adjoint ainsi défini, on ne s'étonnera pas comme M. J. Durandeau du peu d'intérêt des registres des communes : « Il n'y a rien, dit-il, pour les années 6, 7 et 8. D'où vient cette lacune ? Etait-on las ? Il y avait eu tant et tant de délibérations depuis 1790 ! » p. 287. Ni l'agent ni l'adjoint n'avaient à délibérer (leur nombre leur eût rendu la chose difficile) mais bien à exécuter, constater, verbaliser, dépenser, l'organe délibérant était au chef-lieu de l'administration municipale ; les communes suivant l'expression

de l'administration de Grenade formaient « autant de sections d'une même municipalité ».

SECTION IV

Le Commissaire du Directoire exécutif.

Nous avons déjà parlé, presque à chaque instant, de ce magistrat qui était, bien souvent, l'âme de l'administration municipale. Sa compétence était aussi étendue que celle de l'assemblée, elle la dépassait en beaucoup de points. Nous l'avons vu veillant sur les bois communaux, sur la police, sur les contributions, sur le départ des conscrits et des réquisitionnaires ; il n'est pas de page dans un registre municipal où il ne soit mentionné ; sa correspondance est quotidienne et forme le plus souvent un gros volume. Nous le verrons dénonçant au pouvoir central les officiers municipaux suspects de « royalisme ou de fanatisme » ; notant les autres, presque toujours écouté, presque toujours triomphant des dénonciations de ses ennemis, des pétitions ou de l'inertie des corps administratifs.

A la vérité, la déférence avec laquelle on le traita ne fut ni générale, ni spontanée : en l'an IV à Belpech (Aude) le président de l'administration le traitait d' « être passif » et ne faisait droit à aucun de ses réquisitoires ; à Collioure le président répondait au commissaire requérant l'application d'une loi qu'il n'en avait pas le texte et que seule l'administration centrale devait le lui fournir. Quelques destitutions

dans la plupart des cas suffirent à mettre les choses au point et l'on peut dire qu'en général les commissaires étaient écoutés.

Aucune séance n'était tenue sans que le commissaire ou un remplaçant n'y siégeât, aucune décision prise sans qu'il ait donné son avis.

Leur rôle actif en matière de conscription militaire leur attirait bien des ennemis : au Fousseret les vignes du commissaire furent dévastées pendant la nuit du 5 au 6 messidor an VII ; à Aurignac on criait pendant la nuit des injures contre le commissaire, (fructidor an V). L'administration départementale, les ministres recevaient à tout instant de longues dénonciations contre eux, soit de simples particuliers, soit des membres des municipalités. On tentait parfois de les assassiner (tentative contre le commissaire Circan de Prades par des réquisitionnaires) et les commissaires, qui connaissaient leurs compatriotes, comme très capables de ce procédé héroïque, pour supprimer l'effet avec la cause, réclamaient la discrétion : « Je vous prie de tâcher moyen que les gens de Corneilla ne sachent point que je vous ai écrit, car autrement il m'arriverait quelque mauvaise affaire... » (Lettre du commissaire de Pezilla au commissaire Vaquer 30 fl. v. L. 385 Pyr.-Or.)

Il n'est pas douteux qu'avec les mœurs d'alors et le peu de respect de la vie humaine, qui les caractérisaient, il fallût un certain courage pour accepter de telles fonctions. Le commissaire était, en effet, toujours en vue, toujours directement en cause ; à Neffiach le 30 nivôse an IV, il va avec une quinzaine

de dragons rechercher les réquisitionnaires; à Millas le 10 fructidor il arrête lui-même un émigré ; le 6 thermidor à la tête d'une colonne mobile il fouille le pays, un émigré est tué, il en rend compte à son chef Vaquer ; le 10 vendémiaire il avait dû se préoccuper de préserver du pillage la maison d'un émigré et faire placer à sa porte (l'agent perplexe ayant fait appel à ses lumières) un piquet de garde nationale. Dans ce même canton en moins d'une année, huit tentatives d'assassinats ou assassinats avaient été signalés par le commissaire ; à Pézilla même activité ; le commissaire Roig demande cent hommes pour faire rentrer les réquisitionnaires. A Prades, Circan fait arrêter le 4 ventôse trente conscrits et recherche dix déserteurs évadés de la citadelle de Perpignan. Dans la Haute-Garonne, à Revel, le commissaire à la tête de trente dragons met les déserteurs en route ; à Villemur, c'est une troupe de cent fantassins, vingt-cinq dragons et quelques gendarmes qui est nécessaire pour venir à bout de plus de deux cents marins ou volontaires qui formaient une sorte de coalition. A St-Gaudens il a fallu soixante dragons pour arriver au même résultat. A Cintegabelle, en nivôse an IV, une balle vint frapper la chaise, où était assis le commissaire Abadie, dans son bureau et en plein jour. (1)

(1) A Milhars (Tarn) le 16 brum. an VI, le Commissaire du Directoire conduisait 50 conscrits à Albi, ils s'évadèrent, et comme il les pressait pour partir tirèrent des coups de fusils

Chaque décade les commissaires fournissaient à leur chef hiérarchique un rapport sur la situation générale de canton, malheureusement, à cause même de leur grand nombre, la plupart sont sans intérêt. Les rapports étaient sous forme de questionnaires imprimés et envoyés en bloc aux commissaires, qui les remplissaient trois fois par mois : les questions portaient sur l'état de l'esprit public, l'instruction publique, la police générale, champêtre, les récoltes et le culte. L'esprit public ne se modifiant pas rapidement, les commissaires étaient dans le plus grand embarras pour donner une réponse satisfaisante. Au reste voici le résumé de quelques rapports décadaires, an VI, St-Laurent-de-la-Salenque :

On soupire après une paix solide, l'instruction publique ne cesse de faire des progrès, les récoltes sont médiocres, le prix des subsistances exagéré. Pas de plainte sur la police des cultes, pas d'épidémies ni d'épizooties. Ni commerce, ni industrie. La force armée reste toujours dans les bornes de la discipline. Paulo, (signé). » (Pyr.-Or. L. 277).

Du même, en ventôse, même année : « L'esprit public est le même, toujours animé du désir d'une bonne et solide union, d'être gouverné par des lois sages et des magistrats probes..... quant à la police générale, je ne cesse de rappeler verbalement aux

sur le corps de garde. 13 seulement partirent grâce à deux brigades de gendarmerie.

V. Rossignol. Histoire de l'arrondt de Gaillac. p. 150

agents municipaux l'exécution des lois, aussi tout est dans une parfaite tranquillité. Néanmoins il y a un soupçon dont je ne puis acquérir la certitude, qu'il se promène pendant la nuit un émigré dans la commune de Villelongue. » Récoltes médiocres. Pour la police champêtre il faudrait au moins deux gardes par commune. Il faudrait qu'une loi forçat les habitants à mettre en ordre les chemins vicinaux. Les rapports suivants se ressemblent, trait pour trait, jusqu'à ceux de l'an VII, qui peignent la situation sous des couleurs moins favorables. « L'esprit public se ralentit, les réquisitionnaires, les conscrits du premier et du deuxième tirage sont sur le point de s'unir aux déserteurs et à quelques émigrés. Les gardes nationales ne sont pas propres à dissiper les troubles, il faudrait doubler la garnison. Les fêtes décadaires ne sont pas suivies par le peuple, les démarches de police infructueuses.» (2e décade, prairial an VII).

Le commissaire de Cuxac-Cabardès faisait en l'an V un tableau assez précis : Les lois n'éprouvent aucune résistance ouverte mais il faut souvent lutter contre l'ignorance et l'apathie Les personnes sont assez respectées, les propriétés très peu ; la garde nationale n'a pu être organisée, quelque moyen qu'on ait tenté ; la gendarmerie, qui n'y réside pas, n'y paraît presque jamais. Il en résulte qu'on ne peut déployer aucune force pour réprimer la mendicité et le vagabondage « il faut souffrir ce qu'on ne saurait empêcher ».

Le vol est le délit le plus fréquent. Ni les émigrés, ni les prêtres ne reparaissent. La religion catholique

est la seule pratiquée..... « Le peuple ne lit point, il paraît peu se soucier d'instruction, ce qui ne le touche pas directement a peu de prise sur ses affections ; il est pauvre; on reçoit tout au plus le *Moniteur* et les *Nouvelles politiques.* » En résumé « l'esprit public est très faible ou plutôt il n'en est point; le peuple y soupire après la tranquillité, après un peu d'aisance ; il paraît indifférent sur tout mode de constitution et sur tout évènement politique qui n'amènerait point un changement d'amélioration dans son état privé. » (Arch. dép. de l'Aude). A Peyriac-Minervois, au contraire, le commissaire semblait avoir plutôt la préoccupation d'arrondir de pompeuses périodes que de renseigner son chef.

« L'instruction, cette base fondamentale des Etats, n'est pas encore portée à son plus haut degré. » Nous eussions préféré savoir le nombre des instituteurs et de leurs élèves.

« L'agriculture, cet art nourricier si utile à l'homme, et les plantations se perfectionnent au plus haut degré. » Cependant il veut bien nous apprendre que la gendarmerie fait son service, que la police rurale est bien faite, que les grandes routes sont délabrées au point de devenir bientôt impraticables et que les chemins vicinaux sont dans un état encore pire. Enfin il existe un hospice, dans chaque commune, mais avec des ressources si modestes, que l'on a proposé de les réunir à Rieux en un seul local. Les contributions se recouvrent très lentement.

Le commissaire du Mas-Cabardès fournit, en messidor an VI, des renseignements sur la situation

économique du canton. Les récoltes en grains sont insuffisantes pour la consommation à cause de « l'âpreté du climat » et de « l'ingratitude du sol. » Il évalue à 7.000 quintaux la quantité nécessaire à combler ce déficit, achetés surtout à Carcassonne, Revel et Castelnaudary, aux marchés desquelles villes on porte en échange des pommes de terre, des noix et des châtaignes.

Celui de Lézignan, vers la même époque, envoie deux cents réquisitionnaires et trente-quatre concrits, résultat dû au zèle du brigadier de gendarmerie ; il reste encore une dizaine des uns, quatre ou cinq des autres ; un assassinat a eu lieu à Conilhac, mais en dehors de ce crime, la tranquillité règne, les contributions se recouvrent avec succès mais les chemins vicinaux sont en mauvais état. (Archives départementales de l'Aude).

A Toulouse, canton forain, les récoltes sont médiocres, la police champêtre assez mal faite, les vols plus fréquents que jamais, l'instruction publique à peu près nulle, l'esprit public assez bon. A Verdun, à Grenade, rapports presque semblables. A Bruguières, la police rurale est si mal faite qu'il a été volé un sixième des raisins, revendus à Toulouse.

A Castanet, les cinq gardes du canton ne servent à rien et ne font rien ; à Verfeil, deux gardes font leur devoir, les autres s'ils continuent devront être révoqués. A Castelsarrazin, la police rurale est nulle. A Saint-Nicolas-de-la-Grave, depuis le commencement de l'an VI, les gardes-champêtres se sont retirés faute de traitement. (Archives départementales de la Haute-

Garonne, L. 187, liasse, ans v, vi, vii). Ces renseignements servaient à la rédaction par le commissaire général d'un état mensuel du département qu'il adressait au Ministre de l'intérieur.

Pour donner une idée plus exacte de l'action des commissaires du Directoire exécutif nous transcrivons un extrait d'une séance de l'administration de Grenade. (Archives départementales, L. 670) :

« Séance du 15 brumaire an viii de la République française une et indivisible. Présents les citoyens Garric, administrateur pour le président ; Tissinié, Teulade, Sarrebayrouse, Laplaigne, agents municipaux, Estellé, adjoint municipal ; Jougla, commissaire du Directoire exécutif ; Bergé, secrétaire en chef.

« Le procès-verbal de la dernière séance lu, le commissaire du Directoire a annoncé à l'assemblée qu'en exécution des dispositions contenues dans le délibéré de la précédente séance, il allait lui rendre compte des différentes opérations, dont il était chargé ; en conséquence il a déclaré : 1° Qu'il avait effectué l'envoi du procès-verbal relatif au comptage du numéraire ; 2° Qu'il avait fait les dispositions nécessaires pour évacuer les saisies existant contre les contribuables retardataires, sur les années v et vi, qu'il allait poursuivre les sequestres en remise des fruits saisis ; 3° Qu'il avait provoqué les jugements nécessaires pour faire disparaître l'arriéré dû sur les patentes des années v et vi ; 4° Que la commission chargée de régler les dépenses de l'administration et des communes pour l'année viii avait terminé son

travail, qu'il ne s'agissait plus que de le vérifier et d'en effectuer l'envoi (au département) ; enfin 5° que le commissaire Reboulet, percepteur de l'an VII, avait retiré les registres et rôles de cet exercice des mains du percepteur des deux années précédentes, pour se livrer personnellement au recouvrement des fonds qui restent encore dûs.....

« L'assemblée satisfaite de ce rapport a invité le commissaire du Directoire de vouloir activer avec le même zèle toutes les opérations qui sont à l'ordre du jour et mises sous sa surveillance.

« De suite, le commissaire du Directoire a demandé compte à chaque agent municipal : 1° de la situation actuelle des matrices des rôles des contributions foncière et personnelle de l'an VII ; 2° des états de population au 1er vendémiaire an VIII ; 3° de ceux des patentes de la même année ; 4° des procès-verbaux qu'ils ont dû tenir pour constater la proclamation contre les receleurs de réquisitionnaires et conscrits ; 5° de la publication de la loi relative aux propriétaires des colombiers ; 6° de la rédaction des notices de l'état-civil, pour ce qui a cours du mois de brumaire ; 7° des opérations relatives à la conscription militaire de l'an VIII ; 8° enfin de celles relatives à la levée des 400,000 chevaux ordonnés par la loi du (en blanc) ; il est résulté des réponses fournies par les agents municipaux, qu'ils ont fait les dispositions nécessaires pour assurer l'exécution de ces divers points, mais qu'il n'y a que celui relatif à la conscription qui soit entièrement évacué, pour ce qui les concerne, puisque chacun d'eux a remis les états à ce relatifs ;

tous ont pris l'engagement de terminer les autres opérations dans le plus bref délai ».

SECTION V

Les Hommes

A) **Les commissaires.** — Il est certain que l'on peut se douter de la composition des assemblées dans les cantons ruraux ; les grosses signatures inexpérimentées que l'on voit s'étaler au bas des pièces officielles sont un premier renseignement. La presse, malicieuse, nous en a donné d'autres, enfin les commissaires du Directoire, dans des tableaux imprimés officiels, mais secrets, viennent ajouter une source officielle aux deux autres.

Ces commissaires étaient à leur tour notés par leur chef immédiat. Commençant par eux, voici les appréciations que nous trouvons dans un tableau général fait en l'an VI pour la Haute-Garonne. (L. 120 liasse, 254 pièces).

La plupart étaient des propriétaires, anciens administrateurs du district, anciens juges du tribunal de district, très souvent hommes de lois. Baziège possédait un pharmacien ; Luchon et Boulogne, un médecin ; Toulouse et Villefranche, un négociant ; Toulouse forain, un bibliothécaire ; Verfeil et Villemur (ville), un notaire ; Bruguières, un propriétaire taquinant la rime ; Montastruc, un ancien moine, plus tard prêtre constitutionnel ; Castelnau-d'Estretefonds, un ancien juge militaire à l'armée des Pyrénées-Orientales ; en

général, leur culture est de beaucoup supérieure à celle de l'administration qu'ils surveillent. Leur écriture est celle de gens instruits, ou du moins habitués à tenir la plume, leur style est celui de l'époque, pompeux et figuré, ils invoquent facilement les Grecs et les Romains pour rappeler un garde-champêtre à ses devoirs et la moindre rixe les amène à parler de la torche de la discorde, du glaive de la loi. C'est en un pathos inintelligible que le commissaire Gouttelongue réclamait, à Aurignac, en l'an VI, l'observation des décadis. Ils étaient du reste fort excusables de ce langage, peu administratif, toutes les circulaires ministérielles, et notamment celles de François de Neufchâteau, étaient des merveilles du genre... *verba prætercа que nihil.*

Voici les notes qui suivaient le nom de chaque commissaire du Directoire en l'an VII : la plupart étaient favorablement appréciés, ceux d'Aspet, Boulogne, Bruguières, Cadours, Carbonne, Cazeneuve, Castelsarrazin, Cintegabelle, Montastruc, Muret, Revel, Rieumes, Rieux, Salus, St-Bertrand, St-Gaudens, St-Lys, St-Sulpice, Toulouse, Villefranche et Villemur forain étaient dits « zélés, bien zélés ou même très zélés ».

Celui de Luchon éclairé ; de Grisolles instruit, peu actif ; celui de Levignac ferme et zélé : de l'Isle-en-Dodon bien exact ; de Montesquieu bon ; de Montesquieu-Volvestre assez exact ; de Montréjeau exact.

Celui d'Avignonnet était noté comme manquant d'exactitude, ainsi que ceux de Martres et de Lanta

qui, en outre, était « impropre à cette place ». Celui de Leguevin était qualifié de douteux. Celui de Toulouse forain manquait d'énergie. Celui de Villemur ville était très faible et celui de Villebrumier très âgé.

Leurs fonctions étaient stables, ils étaient rarement révoqués : citons en l'an VI les destitutions de celui de Lanta (déjà cité), de ceux de Rieumes et Montgiscard, de celui de Villemur et de dix autres le 2 frimaire an VI. Beaucoup demeurèrent en place jusqu'à la chute du Directoire, ou ne se retirèrent que volontairement, tels : Abadie à Cintegabelle démissionnaire en germinal VI à cause de ses attaques de goutte, Destrem à Toulouse élu aux Cinq cents (et déporté par Bonaparte), Rougé à Castanet qui ne fut remplacé qu'après l'insurrection de l'an VII, etc.

Destrem commissaire de l'adwinistration de Toulouse était, nous dit M. Phil. Morère, le chef du parti jacobin au pouvoir, sa profession de négociant permettait à l'Anti-Terroriste de l'appeler Destrem-Maximum, et de lui attribuer ironiquement la paternité d'un ouvrage intitulé : « Traité sur les avantages des réquisitions, du maximum et de la probité ». Il poursuivait sévèrement les délits qui portaient atteinte à certaines lois ou au respect dû à la majesté des cérémonies décadaires, témoin ce jugement qui fait voir, en même temps, que le rôle du ministère public était occupé par les commissaires du Directoire en justice de paix. Copie d'un jugement rendu par Senègre, juge de paix, assisté de deux assesseurs : « Entre le commissaire du Directoire près l'adminis-

tration municipale, demandeur par acte de citation du 3 pluviôse courant, fait par Ware, huissier, dûment enregistré, tendant à ce que, conformément au verbal dressé par Noubel, commissaire de police, le 30 nivôse dernier, le citoyen Lamarque fils, sellier, habitant au dit Toulouse, 3e section, soit condamné à trois jours d'emprisonnement, à raison de diverses indécences commises le dit jour, dans le Temple décadaire, pour avoir entr'autres cousu par les jupes plusieurs citoyennes ensemble ; d'avoir, par cette conduite, scandalisé les citoyens qui ont pu s'en apercevoir et conséquemment troublé la fête, aux dépens d'une part ; le dit Lamarque cité par le dit acte défendeur d'autre part.

Audition faite des témoins, dudit Lamarque, dans ses moyens de défense. Ouï le dit commissaire du Directoire dans le résumé de ses conclusions, le tribunal vu la jeunesse de Lamarque lui inflige vingt-quatre heures de prison, le condamne aux dépens liquidés à 14 fr. 15 centimes avec défense de récidiver sous de plus fortes peines. » (Arch. municip. Reg. 11.) Malgré ce zèle, c'est uniquement par les rapports du ministre de la police et par les plaintes insérées dans l'Anti-Terroriste que nous avons su que l'on pouvait être assommé devant la maison commune en plein midi, ou même frappé de coups de sabre, sans que les commissaires de police puissent jamais découvrir les auteurs de ces délits. De nombreuses pétitions furent faites au Corps législatif contre les agissements de la municipalité qui y

députa Destrem pour présenter sa défense : la municipalité obtint d'être maintenue en fonctions.

On a dit qu'en France tout se terminait par des chansons, et, il faut le croire, puisque ces magistrats, en qui les constituants avaient placé tant d'espoir, et que quelqu'un d'entre eux compara à des vautours, ne laissaient pas que de taquiner la muse à leurs heures de loisir : ces poésies, étant destinées à des fêtes officielles, sont de ce chef des poésies... administratives et nous en citerons une du citoyen Martin Saint-Romain, commissaire du canton forain de Toulouse et une autre d'Alex. Doizemont, commissaire de Bruguières. — La première fut chantée le 10 pluviôse an IV, anniversaire du 21 janvier.

Sur l'air : *N'allez pas à la Forêt Noire*

I

A l'arbre de la liberté,
Français, rendons hommage.
Ce sont nos bras qui l'ont planté,
Conservons notre ouvrage,
Nous l'avons déjà vu et fleurir et reverdir;
C'est à nous de le maintenir.
Aussi je vous le dis et vous pouvez m'en croire.
Vivre libre ou mourir, voilà notre gloire.

II

Sous l'arbre de la liberté,
On ne craint point l'orage :
La foudre a toujours respecté
Son immortel feuillage.
Il brave tous les éléments, les ouragans
Que peuvent sur lui les tyrans ?
Aussi je vous le dis, etc.

III

Pour l'arbre de la liberté,
Pour la chère patrie,
Les bons français ont tout tenté,
Au péril de leur vie.
C'est en vain qu'on a le désir de l'asservir,
Il faut vivre libre ou mourir,
La France eût en tout temps (consultez en l'histoire)
Une place honorable au temple de mémoire.

L'administration centrale dans son admiration fit imprimer ces couplets à 1200 exemplaires « pour être répandus dans le département » et les fit transcrire sur les registres de ses délibérations.

La seconde fut chantée à Bruguières, le 10 messidor an IV, fête de l'agriculture. Le public en fut « si enthousiasmé qu'il demanda le (*bis*). » (Archives Haute-Garonne, L. 655).

I

Honneur, honneur au laboureur
Qui, dès l'aurore à son ouvrage,
Des saisons brave la rigueur,
Qu'il mérite bien notre hommage !
Réunis par l'égalité,
Chantons, fêtons l'agriculture,
Qui seule peut seconder la nature,
Marchons, chantons les bienfaits de la liberté !

II

Laboureur, ce sont tes travaux
Qui nous ont acquis tant de gloire.
Ils donnent la force aux héros
D'aller de victoire en victoire.
Réunis, etc.

III

Le laboureur, bon citoyen,
Doit bien avoir la récompense,
Puisqu'il procure le moyen
D'alimenter toute la France
Réunis, etc.

IV

Laboureur, sois soumis aux lois,
Que le bon magistrat t'explique.
Et ne reconnais que la voix
De notre sage république
Réunis, etc.

Alexandre Doisemont ne s'ent tint pas là : Le 9 thermidor il donna, pour la fête de la liberté, un autre hymne sur l'air « avec les jeux dans le village » et le 1er vendémiaire an v, un autre sur « l'air marseillais ». Mais, magistrat zélé, Doisemont fut de ceux qui signalèrent au commissaire général Lamagdelaine, le plus grand nombre de signes précurseurs de la révolte de l'an vii. Le 2 fructidor il avait fait saisir sur un peuplier à Cépet, par l'adjoint et la garde nationale, une croix qu'il envoya à Toulouse ; il signala en même temps l'existence dans la même ville d'un registre où allaient se faire inscrire tous ceux qui désiraient un roi. Ayant su quel était l'individu qui essayait d'en amener d'autres pour donner leur signature, il le fit arrêter et conduire au commissaire général Lamagdelaine.

Si tous les commissaires n'étaient pas visités par

la muse presque tous étaient orateurs dans les fêtes, où ils prenaient la parole après le président.

B) **Le Président.** — C'était fréquemment un médecin, un officier de santé : Latour à Aspet, Montané à Grenade ; d'autrefois, et assez souvent, un propriétaire ; à Toulouse, ce fut, après Souchon, le comédien Desbarreaux, le « curé de la décade. Ils déploient souvent une grande activité ; Durand, de l'administration de Saint-Félix-de-Sorgue, quoique fréquemment malade et éloigné du chef-lieu, présidait son canton avec zèle ; nous le voyons organiser des battues contre les loups avec le concours de toute la garde nationale, qu'il divisait en quatre bandes, avec traqueurs et rabatteurs, activer la confection des rôles et la répartition des impôts. De même à Mirepoix, où le président envoie, aux nombreux agents de son canton, de fréquentes lettres, relatives surtout à la levée des contributions et à la surveillance des percepteurs. Cependant peu à peu, et à peu près partout, les fonctions de président devinrent de moins en moins étendues, tandis que celles du commissaire prenaient, au contraire, de l'importance. Ainsi, quand l'agence des contributions eut été créée, on vit presque toutes les questions d'impôts attribuées au commissaire. D'autre part, les présidents n'étaient pas toujours réélus, ou bien ils étaient révoqués, souvent étrangers à l'administration et peu à peu, en fait, leurs fonctions se réduisirent à une simple direction des délibérations, le commissaire devenant l'élément mobile de l'assemblée, son mandataire très souvent alors que

d'autres que lui eussent pu l'être ; on s'adressait à lui pour la plupart des affaires (1).

Les rapports demandés en l'an VI par le Directoire à ses commissaires et les nombreuses destitutions qui les suivirent, augmentèrent encore l'influence de ceux-ci ; on vit rarement un président vainqueur en cas de conflit.

Voici une note du commissaire du Directoire de Cintegabelle sur le président : « Le citoyen Valmalete a fait partie de la compagnie de Jésus, promit à ses concitoyens des prêtres et des cloches, ce qui lui valut son élection ; appela chez lui un prêtre réfractaire, s'est fait attribuer la voix prépondérante en cas de partage, porte aux séances les arrêtés tout rédigés, fait le président, l'agent municipal, le commissaire de police en allant faire des visites domiciliaires, a fait prendre des arrêtés tendant à faire désarmer les républicains et armer les royalistes, est sourd à toutes les réquisitions tendant à faire enlever les signes extérieurs du culte catholique. » Le président de l'administration de Muret est noté comme « meneur de l'administration, soutien du fanatisme, ayant molesté les prêtres constitutionnels. » Au contraire, celui de Gailhac-Toulza n'a cessé de donner des preuves de civisme. A Castelnau-d'Entretefons, le président nommé vaut encore moins que le démissionnaire, c'est

(1) Beaucoup de dénonciations contre les municipalités étaient adressées non à l'administration centrale, mais au Commissaire général.

« un ancien trésorier de France, annobli, frère d'un prêtre réfractaire ». A Villemur, un commissaire spécial a été envoyé par le département, il dénonce le président comme le protecteur des royalistes et des prêtres réfractaires, neveu et cousin germain de deux insermentés, cousin germain d'un émigré. Le commissaire Malpel avait, disait ce même enquêteur, abandonné la cause des républicains pour épouser la sœur d'un émigré et fait célébrer son mariage par un prêtre, sans le faire enregistrer à l'état-civil ; il fut révoqué. A Nailhoux, en l'an VI, le président était un noble, ex-officier d'artillerie de l'armée de Dumouriez. (Arch. dép. H[te]-Gar. L. 118-119-120). Il arriva que les présidents révoqués étaient réélus agents : tel Valmalete élu agent de Cintegabelle aux élections de germinal, an VII.

A Toulouse, les présidents furent successivement Souchon, Desbarreaux, Vaïsse. L'Anti-Terroriste accusait le premier d'être d'une ignorance extrême et prétendait qu'il avait composé un ouvrage avec ce titre de l' « Inutilité des sciences et des arts ». On connaît le second « orateur sempiternel », disait le même journal.

C) **Les agents municipaux**. — Dès le début de l'application de la constitution nouvelle les administrations centrales durent se préoccuper de ce fait que, beaucoup d'agents, étant illettrés ainsi que leurs adjoints, l'état-civil ne pouvait être tenu par eux. On résolut d'abord de déléguer ces fonctions à des citoyens suffisamment instruits pour s'occuper de ce

soin. Mais il n'en était pas moins fort difficile de confier les multiples affaires de la commune à des illettrés et le Directoire finit par destituer purement et simplement tout officier municipal illettré. Dans certains cantons notamment c'était la majorité qui était incapable de lire et d'écrire ; en l'an v, dans le canton d'Aurignac, les agents et adjoints de Bouzin, Rameffort et Seiglan étaient complètement illettrés ; à Boussan, Esparron, Alan, Montaut, Tournas les adjoints n'en savaient pas davantage, à Peyrousset, l'agent seul pouvait signer. Mais il fallait bien en passer par là, car à Rameffort nul n'était plus instruit que les officiers municipaux et lors des élections on avait recours à des scrutateurs étrangers. (Voilà une commune où il était bien inutile de placer des affiches) ; à Seiglan, deux personnes seulement savaient lire, mais l'une était si vieille, l'autre tellement sourde que l'administration ne croyait pas prudent de leur confier les registres de l'état-civil ; à Bouzin les lettrés étaient au nombre de deux, encore le second n'était-il capable que de tracer sa signature (25 flor. an v L. 637. Haute-Garonne.) Et cependant la loi les chargeait de vérifier les livres des percepteurs, l'état de leur caisse ; de procéder à la répartition des impôts ; d'expliquer les lois, de les commenter, de les appliquer, de les rappeler et tout cela sans le secours du moindre « magister », car il n'y en avait presque nulle part, ou du plus petit secrétaire puisque la Constitution s'y opposait et souvent leur démission était offerte... Partout d'ailleurs il n'en était pas ainsi et les registres de Grenade,

par exemple, nous conservent certains paraphes compliqués démontrant une plume d'expérience. Voici comment les appréciaient en l'an VI et VII les commissaires du Directoire. L'agent de Regades (canton de Saint-Gaudens) : « Laboureur de profession, bête autant que Dieu puissant, nul et de toute nullité par conséquent incapable d'opinions, sachant signer voilà tout, ne sachant pas lire et incapable de comprendre, mais par-dessus tout honnête homme et peut-être le seul de sa commune. »

Quant à celui de Bonrepos (canton de Saint-Lys) c'était « un ex-noble à suspendre, intelligent, actif, zélé, aimant mieux un joli banquet et le bon jus de la treille que la folie contre-révolutionnaire. » Celui de Fontenilles était « un patriote prononcé, mais à surveiller n'étant pas excessivement délicat. » A Fonsorbes, l'agent était instruit et actif mais à suspendre comme ci-devant noble. Au contraire celui de Cambernard était signalé comme « probe, vertueux, peut-être un peu faible mais zélé et sans passions. » Pour l'agent de Bragairac et Lagarde, la note était ainsi conçue : « patriote peu éclairé, mais il n'y en a pas dans sa commune qui le soit davantage » et pour l'adjoint « parfaitement nul, c'est le portrait de tous ceux de la commune sous ce rapport. » L'agent de Saint-Jory donnait lieu à cette réflexion : « on lui donnerait le Bon Dieu sans confesser » ; et celui de Pompignan à cette autre « est de tous les avis. » Celui de Noé était coupable d'être resté couché le jour de la « cérémonie funèbre en l'honneur du brave général Hoche », de protéger les prêtres réfractaires

et d'en remplir les fonctions depuis leur départ. L'agent de Montaut avait fait en leur faveur une quête dont le produit s'éleva à 30 setiers de blé ; celui de Berat écrasait les pauvres et ménageait les riches comme percepteur de l'an IV. Dans le canton de l'Herm, l'agent et l'adjoint du chef-lieu donnent des preuves de civisme. Mais l'agent de Lavernose a une « conduite équivoque », son adjoint est sous la tutelle d'un père fanatique ; celui de Lacasse est « nul pour tout, » celui de Claire est un « être inutile » mais fanatique, dangereux comme l'agent de cette commune. L'adjoint de Montesquieu sur le canal est illettré et partisan des « aristocrates. » L'agent d'Eaunes (canton de Muret) a assisté en écharpe aux cérémonies des prêtres réfractaires.

Beaucoup de ces rapports étaient suivis de révocation ; tous étaient rédigés sur imprimés d'un type uniforme et portaient le nom des remplaçants que proposaient les commissaires du Directoire. (Voir renseignements sur les agents, arch. dép., Hte-Gar., liasse, L. 118, 119, 120). Les commissaires étaient surveillés par leurs voisins, (enquête du commissaire de St-Sulpice-sur-Léze, sur celui d'Auterive), après dénonciation envoyée généralement au ministre de la police, à qui l'un de ces commissaires conseillait, après une enquête de ce genre, de ne pas « scruter seulement le dénoncé mais aussi les dénonciateurs ».

Ces notes sont malheureusement trop brèves et trop peu précises pour nous donner l'idée exacte de l'administration municipale d'alors ; ce sont plutôt des indications dans un sens politique et dès lors

partial : beaucoup d'agents étaient révoqués pour avoir laissé chanter le Réveil du peuple... (1) cela ne nous donne aucune indication sur leur capacité administrative.

(1) En voici le texte qne nous empruntons à M. E. Roschach. *Foix et Comminges.*

I

Peuple français, peuple de frères,
Peux-tu voir sans frémir d'horreur
Le crime arborer les bannières
Du carnage et de la terreur ?

II

Mânes plaintifs de l'innocence,
Apaisez-vous dans vos tombeaux.
Le jour tardif de la vengeance
Fait enfin pâlir vos bourreaux.

CHAPITRE CINQUIÈME

Disparition de l'organisation municipale du 25 fructidor an III. — Section I : Causes de cette disparition ; Section II : Examen critique de l'organisation municipale du 5 fructidor an III.

SECTION I

Causes de cette disparition

Le coup d'Etat du 18 brumaire devait mettre fin à cette organisation municipale ; mais ce ne fut qu'en germinal an VIII (1) que la plupart des municipalités cessèrent leurs fonctions. Quelques registres portent cette suscription mélancolique « dernière séance... » ; l'inventaire du mobilier et des papiers fut remis au juge de paix qui apposa les scellés ; dans les communes il en fut de même par les soins de l'agent municipal. Y eût-il des regrets dans la masse des administrés ? Les administrateurs virent-il finir avec

(1) A Toulouse le 19 flor. an VIII ; à Lavelanet (Ariège) en prairial, etc.

joie ou avec tristesse leurs importantes fonctions ? Les registres, les procès-verbaux officiels n'en conservent évidemment pas trace et faute de correspondances privées ou de mémoires là-dessus il nous est difficile de le savoir

Pourquoi les administrations municipales ont-elles disparues ? Pour quels motifs Bonaparte, restaurant des termes de l'Empire romain, en même temps que d'autres déjà connus sous la Révolution, supprima-t-il agents municipaux aussi bien que commissaires du pouvoir exécutif ?

« Quand le pouvoir naît sur place, dit Taine (1), et que ceux qui le donnent aujourd'hui en qualité de commettants le subiront demain en qualité de subordonnés, ils ne remettent pas des verges à qui les fouettera, ils lui demandent des sentiments conformes à leurs inclinations, du moins ils ne lui en souffrent pas de contraires »..... « Si par hasard l'élu voulait faire son devoir il ne le pouvait pas : il se sentait faible et on le sentait faible ; l'autorité et les moyens lui manquaient. Il n'avait pas la force que le pouvoir d'en haut communique à ses délégués d'en bas, on ne voyait pas derrière lui le gouvernement et l'armée ; tout son recours était une garde nationale qui se dérobait au service, qui se refusait au service ou qui souvent n'existait pas. Au contraire, il pouvait impunément prévariquer, piller, persécuter à son profit ou au profit de sa clique, car il n'était pas retenu d'en

(1) Le Régime moderne p. 121 T. 1.

haut ; les Jacobins de Paris n'auraient pas voulu s'aliéner des Jacobins de province..... »

Quel était le résultat ? « Tous les services publics désorganisés, anéantis ou pervertis ; ni justice, ni police ; des autorités qui s'abstiennent de poursuivre, des magistrats qui n'osent condamner, une gendarmerie qui ne reçoit pas d'ordres ou qui ne marche pas ; le maraudage rural érigé en habitude ; dans 45 départements des bandes nomades de brigands armés ; les diligences et les malles-postes arrêtées et pillées, jusqu'aux alentours de Paris ; les grands chemins défoncés et impraticables, la contrebande libre, les douanes improductives, le trésor vide..... partout une répartition arbitraire de l'impôt foncier et de l'impôt mobilier, des décharges non moins iniques que les surcharges..... des conscrits..... qui ne viennent pas à l'appel, qui, acheminés vers le dépôt, désertent en route par centaines, forment des rassemblements et se défendent contre la troupe à coups de fusil ; tels étaient les fruits du système. Il faut des mains et des mains aussi tenaces que fortes pour prendre le conscrit au collet, pour fouiller dans les poches du contribuable et l'Etat n'avait pas de mains » (1).

Nous trouvons, dans ces conclusions de Taine, la réponse à la question, qui se pose naturellement après que l'on a lu les deux Constitutions du 5 fructidor an III et du 22 fructidor an VIII.

(1) Taine loc. cit. p. 127.

La première conception des pouvoirs locaux avait été celle de la Constituante, il avait paru que le peuple seul avait le droit d'élire aussi bien ceux qui feraient la loi que ceux qui l'appliqueraient ou qui la feraient exécuter. D'autre part la puissance royale, celle des intendants semblaient un mal inguérissable sans des administrations à la fois collectives et électives, c'est-à-dire absolument différentes de celles de l'ancien régime. Juges, ministère public en matière criminelle, administrateurs, officiers, évêques, prêtres tous furent soumis à l'élection, car, Montesquieu, l'avait dit, « les choix du peuple sont admirables. » L'engouement fut de courte durée ; déjà au plus fort du trouble révolutionnaire la Convention mécontente du défaut d'unité obtenu par « autant de Républiques indépendantes » revint aux errements de la monarchie par l'envoi des représentants en mission.

Lorsque, instruite par l'expérience, qui faisait dire à l'un de ses membres « nous avons vécu six siècles en six années, » elle songea à ce qu'elle croyait une organisation définitive, elle ne se résolut à adopter les administrations élues qu'après des réflexions de ses orateurs, qui mettaient en question le principe même de l'élection. Aussi bien ces administrations furent-elles numériquement réduites au minimum : cinq administrateurs pour un département au lieu de trente-six, un agent municipal pour une commune qui avait eu jadis jusqu'à vingt officiers municipaux sous des appellations variées.

A côté de ces administrations le Pouvoir exécutif avait entretenu un agent de son choix qui, par son

activité, son autorité, sa compétence avait souvent remédié à bien des maux.

Après le 18 brumaire, cette évolution continue sa marche normale, cette réflexion vint sans effort que ces commissaires du Directoire, actifs, entreprenants, souvent compétents, toujours zélés, mais souvent désobéis parce qu'au lieu d'agir ils devaient mettre en demeure d'agir, qu'au lieu de faire eux-mêmes les actes utiles au bien général ils ne pouvaient qu'en démontrer l'utilité à d'autres agents apathiques, sans instruction, sans zèle, d'ailleurs élus et désireux de ne pas déplaire aux amis, parents, créanciers actuels ou possibles, mais au contraire de satisfaire quelque rancune ; cette réflexion, disons-nous, fut naturellement faite qu'à ceux qui requéraient d'agir il serait rationnel d'attribuer l'exécution elle-même.

Le représentant de l'Etat put lui-même dès lors passer de la parole aux actes, ordonner au lieu de demander, suspendre au lieu de dénoncer, agir au lieu de conseiller. Le nom de ce fonctionnaire puissant fut emprunté à l'histoire de l'ancienne Rome, et ce *Préfet* investi d'une autorité considérable, largement rétribué, magnifiquement logé, jamais désavoué par son Gouvernement, devint pour les trois cent mille âmes qu'il administra la personnification sensible du premier consul. Et ceux qui appelaient jadis le commissaire du Directoire un intendant ou un vautour durent convenir, en leur for intérieur, que ce qualificatif s'appliquait bien mieux aux préfets du général Bonaparte qu'aux commissaires, dont ils

avaient si grand peur quatre ans auparavant. A peine avait-on changé la reliure, l'édition était la même.

Le district reparut lui aussi avec un nom nouveau celui d'arrondissement ; un « sous-préfet » y fut installé avec, surtout, des pouvoirs par délégation et une mission de surveillance.

Les communes eurent un représentant du pouvoir, pris à la vérité parmi les habitants, mais choisi par le gouvernement, ce fut comme en 1789 un maire ; mais plus de « bureau municipal » concourant avec lui aux mesures d'exécution, partout on met en pratique ce nouvel adage qu'agir est le fait d'un seul.

Des conseils assistent partout ces agents de l'exécutif, conseil municipal, d'arrondissement, général. Sans doute leurs pouvoirs sont bien restreints, mais le cadre est prêt et ceux que les divers gouvernements viendront leur concéder s'ajouteront sans s'enchevêtrer ni se confondre. Peu à peu aussi on distingue les fonctions locales des fonctions générales, l'Etat percevra lui-même ses impôts, dont il surveillera la répartition faite avec le concours de spécialistes exercés ; il examinera ses conscrits et les enrôlera ; il fera visiter par des gens sûrs les animaux dont il aura besoin ; les chemins ne seront plus entretenus au gré des communes, on fixera au besoin leur part contributive, etc.

« Le contribuable introduit dans la machine fiscale, calcule faux et le rendement est presque nul. Dorénavant les calculateurs seront payés par le gouvernement, ils seront spéciaux et compétents, éclairés par les informateurs locaux mais soustraits à leur

influence. Les recours du contribuable au conseil de préfecture les astreindront à l'impartialité, la cour des comptes à la régularité ; leur cautionnement et les remises au prompt versement et au versement intégral. Pour la première fois depuis dix ans les états nominatifs sont dressés et entrent en recouvrement dès le commencement de l'année ». (1)

On ne voit plus des municipalités s'immiscer dans la levée des impôts, l'activer ou la retarder ; on ne les voit pas non plus donner des ordres à des juges de paix, requérir des gendarmes qui ne viennent pas remettre indéfiniment leurs séances et l'examen de leur budget... les dates fixées, les délais impartis sont observés religieusement, tout est uniforme, tout se ressent d'une seule volonté.

Les administrations municipales ne pouvaient trouver leur place dans ce plan tout nouveau.

En effet elles formaient des corps élus et permanents, libres de s'assembler à leur gré, maîtres d'inscrire telle question à leur ordre du jour, de ne pas traiter telle autre, susceptibles d'une indépendance assez grande pour gêner le gouvernement ou pour l'inquiéter.

L'élection de tous les membres de ces administrations pouvait en modifier l'esprit, les tendances, les habitudes ; elle pouvait être la cause d'une certaine agitation.

Enfin leurs délibérations, bien que soumises à

(1) H. Taine loc. cit.

l'agrément de l'autorité supérieure, avaient gardé de la période révolutionnaire certains caractères d'autonomie municipale, peu en rapport avec la règle uniforme à laquelle tout devait désormais se plier. En somme cette institution était trop libérale pour être conservée par le gouvernement consulaire, elle était, nous l'avons déjà vu, en opposition avec le principe qui voulait que l'action fut le fait d'un seul, elle pouvait sembler inutile devant la réapparition des districts, elle paraissait surtout partager avec les précédentes municipalités la responsabilité d'une indéniable mauvaise gestion des affaires qu'elles avaient dirigées.

SECTION II

Examen critique de l'organisation municipale du 5 fructidor, an III

Les adversaires des municipalités cantonales avaient surtout vu dans leur institution des inconvénients d'ordre pratique, tels qu'une plus grande difficulté pour le recrutement du personnel administratif, des déplacements fréquents pour les administrateurs, une augmentation de dépenses.

Delahaye craignait qu'il n'y eût pas dans la hiérarchie administrative « cette heureuse transition qu'observe la nature dans toutes ses productions, d'abord d'un tronc fort et robuste, ensuite de quelques branches moyennes, puis d'autres branches moins fortes

jusqu'aux feuilles (1) ». Nous examinerons ces divers reproches faits à l'organisation municipale par les orateurs de la Convention, nous verrons si la pratique a donné raison aux griefs d'Eschasseriaux le Jeune, de Boudin, de Dormay et de Goupilleau. (V. Chap. II).

Dormay argumentait surtout en faveur des districts, de ce que le peuple avait plus de latitude pour le choix de ses administrateurs, qu'il y avait ainsi plus d'unité dans le Gouvernement, qu'au district l'instruction était plus grande; c'était aussi l'avis d'Eschasseriaux, qui se demandait comment l'on trouverait 50 ou 60 administrateurs dans un district, où il était déjà difficile d'en trouver de 5 à 8. Il y avait là une évidente confusion ; il ne s'agissait nullement de créer un certain nombre de petits districts avec des attributions identiques à celles des districts existants, mais bien de supprimer ce rouage et de le remplacer par des mnnicipalités réduites numériquement.

Donnons un exemple : soit un canton de 22 communes, ayant toutes le nombre minimum d'officiers municipaux, c'est-à-dire 10 administrateurs par commune (maire, officiers municipaux, notables, procureur syndic), voilà par conséquent 220 personnes occupées à la gestion des affaires d'un canton de 7 ou 8,000 âmes. Il est clair que l'organisation de l'an III

(1) Gaz. nat. ou Mon. Universel n° 292 duodi 22 messidor, an III page 1177.

réalisait, de ce chef, une économie puisqu'elle n'employait qu'un président, 22 agents municipaux, 22 adjoints, 1 commissaire du Directoire, soit 46 personnes au lieu de 220. Même calcul pour un district ; supposons-le de 59 communes et de 5 cantons, il fallait pour l'administrer, en 1789, 590 officiers municipaux au moins, car certaines communes pouvaient avoir un nombre plus grand de ces magistrats, plus 12 membres du district, 1 procureur syndic, soit en tout 600 personnes environ. En l'an III, ce chiffre s'abaissait à 128, ainsi réparties : 5 présidents, 5 commissaires, 59 agents municipaux, 59 adjoints. Il fut donc, en réalité, plus facile de trouver 128 personnes que 600 et les critiques précitées tombent d'elles-mêmes.

Nous en dirons autant d'un grief de Dormay, qui voyait un péril dans le pouvoir de délibérer attribué aux assemblées cantonales, qui, trop nombreuses, ne seraient jamais d'accord. Pensait-il que les 44,000 municipalités que l'on supprimait avaient plus d'harmonie dans leurs aspirations ? Ne comprenait-il pas que le pouvoir d'annulation conféré à l'exécutif était un moyen suffisant pour ramener tous ces corps délibérants au respect de la loi ?

Au contraire, l'objection tirée de la nécessité de se réunir au chef-lieu et de la perte de temps qui en résulterait avait une valeur, comme nous le verrons plus loin. On peut le constater, les adversaires du projet des Onze ne donnèrent pas à leur opposition une forme bien vive.

Examinons maintenant les griefs que soit l'examen

de la Constitution, soit l'examen de son fonctionnement pratique, nous permettent de formuler.

Voilà donc un canton d'environ douze communes, (c'est un chiffre moyen que nous prenons comme exemple), l'administration municipale comprenant président, agents, adjoints, commissaire du Directoire et secrétaire en chef, est numériquement complète. Les séances ont lieu d'ordinaire trois fois par mois, le décadi. Ce jour-là, chaque commune sera représentée par son agent ou son adjoint, le président sera à son poste, sinon l'agent du chef-lieu en remplira les fonctions ; chaque agent doit donc, pour remplir le vœu de la Constitution, faire 2, 4, 8 et jusqu'à 12 kilomètres, prendre son repas au chef-lieu, s'en retourner le soir, en ayant soin de n'oublier ni une pièce importante, ni un renseignement, ni les instructions de l'assemblée spéciales à sa commune.

Or, nous savons dans quel état se trouvaient les chemins et les routes, nous savons encore qu'elles n'étaient pas toujours sûres ; en outre, agents et adjoints, généralement cultivateurs, ne manquaient ni une foire, ni un marché ; ils ne négligeaient pas, pour leur fonction, les travaux pressants : moisson, fenaison ou vendange ; les affaires municipales ou même générales n'en allaient pas plus vite. Voici à cet égard une lettre significative, dont nous avons déjà cité une partie : « avec la meilleure volonté du monde, citoyens administrateurs, nous différons, quelquefois les mois entiers, à vous donner les instructions que vous nous demandez, d'où provient ce retard ? de ce que l'administration n'est jamais complète ; il

manque toujours quelque agent, il faut attendre à la séance d'après pour l'informer de ce que veut l'administration départementale ; quelquefois il ne peut pas donner les renseignements sans revenir dans sa commune. Voilà deux séances passées sans vous répondre, ce ne serait encore rien si nous obtenions ce que nous demandons ; mais il arrivera très souvent que ce même agent ne viendra pas ou ne se sera pas rappelé de la commission qui lui avait été confiée. Il faut, nous direz-vous, leur écrire une lettre par un express ; mais qui paiera l'express? (1) »

Que l'on joigne à ces causes d'absence pour les agents les mille désagréments quotidiens, deuils, maladies, affaires urgentes, intempéries ; que l'on songe aux mauvaises volontés possibles et il sera facile de comprendre pourquoi certaines séances réunissaient à peine deux ou trois membres, il suffit de parcourir pour s'en assurer un registre quelconque de délibérations.

Un deuxième inconvénient de l'organisation était que le secrétariat se trouvant au chef-lieu, les agents livrés à leurs seules ressources devaient rédiger couci-couça procès-verbaux, actes de l'état-civil, matrices de rôle. Beaucoup savaient à peine tracer un paraphe, beaucoup n'avaient pas le temps matériel et il fallait envoyer des commissaires pour aider à la confection des rôles par trop en retard.

(1) Archives départementales de l'Aveyron. Série L. Lettre de Durand, président de l'administration de St-Félix-de-Sorgue où l'administration centrale. 18 fruct. an IV.

L'administration des Pyrénées-Orientales autorisa cependant les communes à se pourvoir d'un secrétaire, mais encore le recrutement en était difficile ; on le sait, il n'y avait pas d'instituteur dans la plupart des villages et de nos jours encore il serait souvent difficile, en dehors de ce fonctionnaire, de trouver *une* personne suffisamment instruite pour se débrouiller au millieu du fatras de paperasses qui encombrent les plus petites mairies (1).

Le grief le plus considérable, que l'on ait fait à cette organisation, est d'avoir enlevé à la commune l'examen et la discussion de ses propres affaires. Les dépenses payées par les seuls contribuables du plus petit village étaient, comme celles qui intéressaient tout le canton, votées par l'assemblée tout entière ; un agent désireux d'établir un reverbère dans l'unique rue de son bourg, une planche sur un ruisseau, une fontaine au milieu de la place publique devait obtenir l'adhésion de la majorité de ses collègues des communes voisines. Les intérêts les plus minimes comme les plus graves étaient livrés de la sorte à des étrangers, qui se déterminaient pour des motifs souvent étrangers aux intérêts locaux.

(1) M. Roger Leullier loc. cit. p. 56. 57. estime que presque tous nos maires sont en état de dresser le budget et les comptes, de comprendre les circulaires administratives, etc; nous regrettons de constater que dans bien des communes encore l'instituteur secrétaire de la mairie est le *deus ex machina*, la providence du maire, et il ne serait pas difficile de citer nombre d'exemples.

Une commune dont l'agent n'avait pas d'influence ou était en butte à l'hostilité de ses collègues, pouvait certainement être sacrifiée, sans recours possible, elle n'avait qu'un avocat inhabile ou mal vu au lieu d'avoir des représentants.

D'autre part deux personnes seulement prenaient part à la gestion des affaires : l'agent et son adjoint ; il pouvait se faire, lorsque l'administration les élisait elle-même, et c'était le cas lors de la révocation, démission ou mort d'un officier municipal, qu'aucun de ces deux administrateurs ne fut l'élu de la commune.

Il n'est pas douteux que cette indigence de représentation n'ait été ressentie par les électeurs comme par les élus, nous en trouvons une preuve dans ces quelques assemblées de commune, que nous avons mentionnées, agent et adjoint pour donner plus de poids à leurs réclamations réunissent les habitants pour obtenir leurs signatures et leur suffrage sur un point spécial. A Castelnau-d'Aude (1), c'est le dessèchement d'un étang qui est vivement désiré, car ces émanations délétères donnent des fièvres paludéennes et les trente-cinq hectares qu'il rend improductifs sont convoités par la population, aussi agent et adjoint provoquent-ils une assemblée... cela n'eût pas eu lieu si la commune avait été dotée d'un Conseil municipal, mais il fallait émouvoir l'assemblée canto-

(1) Archives municipales de Castelnau-d'Aude (dép. de l'Aude).

nale composée d'étrangers au village, peu touchés par l'existence d'un étang et cela explique cette manifestation.

Ailleurs, c'est un bois communal que l'on revendique de la même manière, on sentait l'insuffisance de cette représentation composée d'un seul agent et d'instinct on cherchait mieux, quand la nécessité y obligeait.

On pourrait objecter qu'examinées par des étrangers les dépenses locales étaient ou devaient être votées plus impartialement, avec un réel souci de l'utile, mais qui ne voit que ces agents successivement demandeurs pour leur cause et juges pour celles d'autrui se faisaient des concessions mutuelles et mesuraient leur rigueur à l'utilité qu'ils en retiraient pour eux-mêmes ? Que leur importait, au demeurant, que tel village s'imposât ou non pour rebâtir une église écroulée, puisque d'abord, eux, les juges, n'avaient rien à payer de cette dépense et qu'aucun avantage n'était attaché à un acquiescement ou à un refus ? Le criterium n'était-il pas plutôt leur sympathie pour l'impétrant ou le besoin de se ménager sa voix pour l'explication, par exemple, de quelque compte épineux ? Cela a quelque ressemblance avec le système qui fait les chambres juges de la validité des pouvoirs de leurs membres, les invalidations n'atteignent guère les amis politiques, les membres d'une même famille étant mauvais juges les uns vis-à-vis des autres.

Que penser des règlements de police élaborés collectivement par l'assemblée pour son ressort ou

pour partie du ressort ? Cela se rattache à la question du pouvoir du maire, que d'aucuns (1) voudraient donner à un bureau municipal ; cependant il ne nous paraît pas que l'on puisse en tirer argument contre l'organisation municipale de l'an III.

Pouvait-on donner ce pouvoir à l'agent seul ? Le principe des administrations collectives s'y opposait ; on voulait que toute mesure fut délibérée en séance ; qu'il fut question de travaux publics ou de police ; l'exécution était ensuite confiée à l'agent, et l'habitude d'agir collectivement était telle que, presque partout, l'on put voir agent et adjoint dresser de concert procès-verbaux, actes de constat et accomplir ainsi la plupart de leurs fonctions ; souvent même ils réclamaient l'assistance de quelqu'autre administrateur. Sans doute les arrêtés de police, ainsi pris par une majorité, pouvaient être peu en harmonie avec les besoins de certaines communes ; sans doute nous y retrouverions les mêmes vices que dans les autres délibérations ; mais il semble qu'en matière de police et, étant donné surtout la position spéciale de l'agent, somme toute fort isolé dans sa commune, cette règlementation collective ait été préférable. Les arrêtés, s'ils eussent été de la compétence du seul agent, auraient prêté à une vive critique ; on n'aurait pas manqué de l'accuser de parti pris, de partialité et avec d'autant plus de force qu'il n'existait auprès de

(1) Proposition de loi de MM. A Folliet, Chardon et Silva. Journal off. 29 mai 1874 annexe 2363, page 3579.

lui aucun conseil municipal où des voix de protestation aient pu s'élever. Qu'on le remarque, il n'y avait dans la commune ni contrôle ni autorité parallèle ; c'était un tyranneau possible, sans comptes à rendre jusqu'à sa réélection. Tout autre est la situation du maire (1), élu par son conseil municipal, en contact avec lui plusieurs fois par an, soumis à son contrôle en matière financière, obligé de se ménager son approbation pour la plupart des questions municipales, interpellé au besoin par une minorité curieuse. Nous admettons dans ces conditions que le maire ait un pouvoir règlementaire, sans le concours d'un « bureau », qui diviserait les responsabilités, sans offrir beaucoup plus de garanties ; mais pour des raisons analogues nous ne ferons pas un grief à la Constitution du 5 fructidor an III d'avoir mis entre les mains d'une collectivité des pouvoirs qui sont, aujourd'hui, attribués à un seul ; cela limitait l'arbitraire ou du moins l'obligeait à certaines formes.

M. Ch. Bellangé regrette (p. 124) le peu de durée des pouvoirs de ces assemblées renouvelées d'ailleurs chaque année par moitié. Il est certain qu'un président, un agent étaient remplacés alors seulement qu'ils commençaient à connaître leur rôle d'ailleurs difficile.

(1) Au moins la situation théorique, car en fait le maire a soin de composer son conseil d'amis complaisants, qui opinent suivant ses vœux et acceptent la plupart de ses propositions sans aucun examen. Mais cela n'est qu'une fausse application du principe qui sainement compris doit avoir de meilleurs effets.

Ce défaut était insuffisamment compensé par le renouvellement partiel.

A ces critiques nous en ajouterons une qui s'adresse plutôt à l'état des choses en 1795 qu'à la Constitution, nous voulons parler des multiples attributions qui furent le lot des municipalités cantonales, après avoir été celui des précédentes : répartition et recouvrement de l'impôt avec un outillage défectueux, recrutement militaire sans force armée suffisante, recensement des animaux de réquisition, organisation des gardes nationales, inspection des écoles primaires, surveillance des émigrés, prêtres réfractaires, désertenrs, police du culte, respect des biens nationaux, etc. Tant de choses diverses dépassaient la portée d'esprit de nos municipaux ; nous les avons vus empêtrés au milieu des souvenirs des anciennes dîmes, des rôles des années précédentes, des vieux compoix illisibles, échafaudant, vaille que vaille, une répartition forcément arbitraire et nous pensons qu'après plus d'un siècle le spectacle serait le même dans nos conseils municipaux, s'il n'existait un cadastre et des fonctionnaires spéciaux susceptibles d'éclairer un peu les épaisses ténèbres de notre législation fiscale.

Nous dirons de même pour tout le reste; c'était folie que de penser qu'un agent municipal désignerait le mulet de son voisin ou la jument de son officier de santé pour la réquisition ; c'était une illusion encore que de faire visiter des conscrits, d'ailleurs rien moins qu'enthousiastes, par ces mêmes officiers municipaux tous du pays, assistés de médecins des environs, dont la clientèle se recrutait parmi les collatéraux du

réquisitionnaire ; c'était s'assurer un échec certain que de demander à un agent d'arrêter, au milieu de la nuit, dans quelque ferme, un « ci-devant curé » faisant faire la « ci-devant première communion » devant les trois-quarts de ses anciens paroissiens, et du reste membres des assemblées primaires, c'est-à-dire électeurs. — Aussi faut-il écarter, pour un jugement des administrations municipales, tout ce qu'il leur était impossible de bien faire ; croit-on que, de nos jours, toute notre machine administrative s'acquitterait à la satisfaction générale des cent missions d'Etat que les lois conféraient à de pauvres agents municipaux ? La question ne souffre pas de doute : aucun conseil municipal ne suffirait à la tâche que se partagent aujourd'hui : percepteurs, receveurs municipaux, contrôleurs des contributions directes, conseils de préfecture, conseils de révision, commissions de recensement, gendarmerie, commissaires spéciaux, agents-voyers, inspecteurs primaires, police de sûreté, etc.

Il faut se borner aux attributions purement administratives, à celles qui sont actuellement de la compétence des autorités municipales. Comme M. Paul Leroy-Beaulieu (1) nous regretterons que l'expérience ait été si brusquement interrompue. Ce que nous en avons vu est plutôt insuffisant pour servir de base à un jugement définitif. C'est à peine si l'on sortait de la période de tâtonnements inséparable de tout chan-

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1872,

gement d'habitudes administratives ; des modifications si nombreuses avaient été subies ; l'insécurité des campagnes, le souvenir des violentes émotions encore vivant, puisqu'il datait d'hier, rendaient la tâche bien lourde.

Nous ne croyons pas que les municipalités cantonales y aient suffi, mais nous ne pouvons en mettre toute la faute sur leur compte ; ce n'est pas dans la sphère modeste où elles opéraient qu'elles pouvaient faire oublier tous les maux de la Révolution : spoliations, emprisonnements, exils, meurtres, attentats de tout genre. Elles eussent fonctionné normalement dans un pays calme, elles ne pouvaient le pacifier, car elles n'avaient pour cela aucun moyen... ce n'est pas à la police rurale qu'il faut s'en prendre au lendemain d'une secousse assez violente pour faire chanceler tous les trônes d'Europe.

Ces municipalités, en restreignant *alors* la vie communale, constituaient un progrès, on était las du *bouillonnement local* des années précédentes, trop de gens revêtus de trop de qualités diverses s'étaient agités, démenés, démontrés ; trop d'autorités sous des noms différents avaient tyrannisé leur village, multiplié les actes arbitraires, les vexations, les ennuis pour que la fin de cette frénésie de gouvernement n'ait pas satisfait les agitateurs eux-mêmes.

Le canton, plus éloigné des petites passions locales, avait chance de vivre quelque temps sans réformes, si le temps et une meilleure conception gouvernementale lui avaient enlevé les multiples fonctions que l'on sait. Plus tard, à coup sûr, quand toute la fièvre

révolutionnaire aurait disparu, quand les communes, au lieu de demander du repos, auraient voulu développer leur individualité, il eût été nécessaire d'augmenter leur représentation cantonale et aussi de garantir leur autonomie ; mais jusqu'à la fin de l'orage, jusqu'à ce que les acteurs de la tragédie aient fait place à d'autres, cette diminution du personnel administratif était bonne.

L'œuvre, qui se noie sous les détails touffus des innombrables attributions d'Etat imposées aux municipalités, à défaut d'autres organes, l'œuvre, est, au point de vue simplement municipal, parfaitement défendable, d'autres administrations autrement organisées n'auraient pas fait mieux ; les administrations précédentes avaient fait plus mal.

Nous avons signalé des enquêtes faites dans certains villages par d'autres administrateurs que ceux de la commune, c'était une supériorité de contrôle pour l'administration, une garantie pour le plaignant ; les registres de l'état-civil étaient vérifiés par l'assemblée et le commissaire du Directoire, c'était insuffisant mais préférable au défaut de vérification ; les percepteurs étaient parfois cantonaux, leurs vérificateurs l'étaient aussi, c'était un mince progrès, mais c'était un progrès ; les commissaires du Directoire étaient certainement supérieurs aux anciens procureurs syndics, ils parlaient au nom de l'Etat avec des instructions venues de Paris, unifiées, tendant à un même but, il n'a pas tenu à eux que le Gouvernement qu'ils représentaient fut fort et respecté, et l'on ne saurait jeter sur l'institution le discrédit qui, en bonne justice,

doit remonter au Directoire lui-même. Si l'expérience montre que les Directeurs n'avaient ni énergie, ni volonté, ni aucune des qualités requises pour faire des hommes d'Etat, leurs agents directs n'encourent de ce chef aucune responsabilité ; on ne peut conclure de la maladresse de l'ouvrier à la valeur négative de l'instrument.

L'organisation municipale que nous étudions était viable, elle a traversé une période d'agitation, de désorganisation que nos esprits conçoivent mal ; elle devait suffire à tout, aussi bien aux choses qui par leur nature lui revenaient qu'à d'autres que l'imperfection de la machine gouvernementale forçait à lui attribuer. Le résultat fut ce qu'il devait être, c'est-à-dire mauvais et le coup de théâtre qui éclata le 18 brumaire confondant tout le passé dans une réforme générale détruisit les municipalités cantonales.

En affirmant que les cantons-communes étaient viables, nous ne prétendons pas qu'ils le fussent indéfiniment et dans leur état primitif, mais bien que s'ils eussent été conservés, dépouillés des fonctions que leur composition leur interdisait d'accomplir de façon satisfaisante, entourés de services assurant la répartition rapide de l'impôt, sa prompte rentrée, l'entretien des routes, la sécurité générale, réduits aux uniques fonctions munipales, fonctionnant dans un pays pacifié et fortement gourverné, ils auraient donné des résultats analogues à ceux que l'on obtint des maires nommés par le pouvoir central et de conseils municipaux non élus ; leur composition était certes plus libérale que celle des corps qui leur

succédèrent. Quant aux commissaires du Pouvoir exécutif appuyés par une autorité réelle ils auraient à coup sûr rendu de grands services ; en tout cas on eût évité la création de l'inutile arrondissement et du sous-préfet.

Dès que l'esprit libéral eût exigé une vie communale plus intense, l'institution eût pu prêter à des réformes et subsister dans ses lignes générales ; peut-être y eût-on gagné une certaine solidarité entre les communes vivant d'une vie administrative analogue, moins de cet égoïsme local qui ramène toutes les questions à des rivalités de personne, une meilleure gestion des deniers communaux.

Peut-être aussi l'existence d'un commissaire du Gouvernement aurait-elle été le point de départ d'une organisation meilleure de la police rurale, peut-être bien des attributions conférées aux maires à défaut d'un autre magistrat seraient-elles allées grossir celles de ce représentant de l'exécutif, et les unes attirant les autres serait-il devenu le « Ministère public » que souhaite M. Bellangé ?

En tout cas nous devons le répéter, l'organisation de l'an III était viable, elle a fonctionné cahin-caha à travers des difficultés que nulle organisation n'eût traversées sans encombre, surchargée de mille besognes dépassant ses forces réelles, et l'on doit tenir largement compte de tous les obstacles qui s'opposèrent à son fonctionnement régulier ; sans doute il eût été rapidement nécessaire de réformer certaines dispositions trop absolues, mais son esprit général pouvait survivre, au moins assez longtemps.

CHAPITRE SIXIÈME

La réapparition de l'idée. — Section I : Les projets postérieurs ; Section II : Examen critique de ces projets.

SECTION I

Les projets postérieurs

Du jour où la tutelle des communes s'exerça réellement par des fonctionnaires généralement bons administrateurs, tandis que sous la Révolution il n'était pas rare dans le chaos administratif que l'on ne se passât de l'agrément du district ou plus encore de celui du département, de ce jour on observa que la moindre question donnait lieu à d'interminables formalités amenant des lenteurs invraisemblables et nombre de protestations se firent jour. Cette campagne devait d'ailleurs être de fort longue durée puisqu'elle n'a pas encore atteint tout son but.

L'idée essentielle fut celle-ci : la commune est en France beaucoup trop faible pour subvenir à tous les besoins locaux ; l'arrondissement, pure superfétation, ne rend aucun service ; il est d'ailleurs d'une trop

grande étendue et ne saurait grouper que des intérêts différents, quant au département trop vaste, il ne saurait descendre aux questions de détail que le canton seul semble devoir résoudre à la satisfaction générale. Ce fut la question de la décentralisation que tout homme en France a vu à l'ordre du jour de tous les partis, unanimes d'ailleurs à l'écarter, dès qu'ils étaient au pouvoir.

Il ne peut être question d'ajouter une opinion à toutes celles qui se sont fait jour jusqu'ici et de proclamer que seule une organisation basée sur le canton fera de la France un heureux pays où tous les pouvoirs s'équilibrant dans une harmonie enfin trouvée vont concourir au bien général, du jour où l'arrondissement ayant enfin disparu, un conseil cantonal dressera les listes du jury et sous-répartira l'impôt. Nous ne pensons pas en effet qu'il faille doter notre pays d'institutions nouvelles, peut-être est-ce parce qu'il y en a trop que les inconvénients que l'on signale un peu partout sont si nombreux.

Nous nous trouvons en présence d'un fait historique : la disparition des municipalités cantonales ; nous devons suivre dans notre histoire la réapparition sinon totale du moins partielle de l'idée à laquelle elles avaient dû leur création : cela se trouve lié à la décentralisation et nous serons bien forcés d'en faire état mais seulement dans la mesure de notre sujet.

Disons d'abord que pour si libéraux que soient les auteurs de projets de loi en faveur du canton, aucun n'est allé jusqu'à proposer le retour pur et simple à l'état de choses consacré par la Constitution du

5 fructidor an III. Nous noterons le plus souvent de timides rééditions des conseils d'arrondissement ou des conférences de maires ; quelquefois des conceptions bizarres comme l'élection des juges de paix par les conseils cantonaux (1) ou le maintien du sous-préfet au chef-lieu d'arrondissement, sans conseil, sans attributions, tel un sénéchal ou un gouverneur de l'ancien régime, fonctionnaire survivant à ses fonctions disparues.

Nous suivrons l'ordre chonologique dans cette très rapide revue de ce que M. Ch. Bellangé appelle « la question du canton depuis 1800 », renvoyant, pour les détails et les développements, aux ouvrages traitant de la décentralisation.

Le premier homme d'Etat qui prononça le mot de canton pour l'associer à une idée décentralisatrice, semble avoir été M. de Villele en 1821. Il demandait des conseils cantonaux et n'obtint aucun succès devant la Chambre d'alors.

L'année d'après, M. de Barante, dans une brochure qui n'eût pas de retentissement, reprochait vivement aux municipalités rurales de n'être « qu'une vaine apparence ». Il voulait que l'on mit un terme « aux petits grivelages des Maires, aux faux budgets que les Préfets signent en croyant les contrôler, à la mauvaise conduite des travaux publics ». Cette mission, il la

(1) Singulière façon de concevoir la justice que de déclarer d'abord qu'elle sera rendue par un élu de conseil cantonal ; il vaudrait mieux trancher la question et dire que le conseil cantonal lui-même sera juge.

donnait à « un conseil cantonal formé de deux ou trois délégués par commune ». Mais le canton n'est pas une municipalité; il n'a ni budget ni attributions de décision, il émet des vœux ou donne des avis. M. de Barante voyait, dans la création de ces conseils, un terme à l'oisiveté d'une certaine aristocratie.

En 1829, le Ministre libéral, de Martignac, demandait que les conseillers d'arrondissement fussent élus par des assemblées cantonales; on sait que la Chambre avait voté la suppression des conseils d'arrondissement.

En 1831, à propos de la loi municipale, on proposa la création de conseils cantonaux. La question fut reprise en 1833, lors de la discussion de la loi du 22 juin 1833 sur les conseils généraux et les conseils d'arrondissement; « M. de Rambuteau prononça le mot d'organisation cantonale. M. Lherbette remarqua que pour toute commune grande ou petite les intérêts sont cantonaux, non arrondissementaux (1) ». Un rapport de M. de Barante, à la Chambre des Pairs (4 avril 1833), « faisait l'éloge (de la création du conseil cantonal) mais la déclarait prématurée (2) »; il ajoutait « votre commission, bien que persuadée des avantages manifestes de ce système, ne croit pas devoir vous le proposer expressément. Elle a seule-

(1) Projet Goblet 20 mai 1882. *J. Officiel* Doc. parl. juin 1882 p. 1465 et suiv.

(2) Ch. Bellangé loc. cit. p. 128.

ment voulu le soumettre à vos réflexions ». Enfin, il proposait de conserver les conseils d'arrondissement, mais devenus une simple réunion des conseillers généraux de l'arrondissement.

La discussion de la loi municipale du 18 juillet 1837, permit à Odilon Barrot et à Vivien de s'affirmer les promoteurs convaincus des conseils cantonaux. La Commission, dont M. Vivien fut le rapporteur, avait placé dans son projet un article 59, ainsi conçu : « les maires se réunissent au chef-lieu de canton pour délibérer sur les matières qui leur seront soumises par le Préfet : l'assemblée délibèrera, en outre, sur les objets que des lois spéciales lui confieront. » M. Odilon Barrot, M. Vivien soutinrent brillamment leur opinion : celui-ci y voyait, pour la bourgeoisie, une école des affaires publiques. Mais, suivant la réflexion de M. Ch. Bellangé (p. 130, *loc. cit.*) « faute d'attributions définies dès le début, ces assemblées cantonales attendant, du bon vouloir du Préfet, l'indication d'un ordre du jour, risquaient de n'avoir rien sur quoi délibérer. »

M. Tesnières y voyait : « la suppression des conseils d'arrondissement, l'absorption des communes dans le canton et des tribunaux d'arrondissement dans les tribunaux de paix ; » M. Moreau, de la Meurthe, une nouvelle unité administrative avec les faiblesses et les inconvénients des municipalités de l'an III.

Enfin M. de Rémusat rejetait le projet parce que les Maires seraient dans la main du Gouvernement, que ce ne seraient là que de simples conférences

inutiles, car les intérêts cantonaux n'existant pas, il était plus sage de ne point appeler les citoyens à délibérer quand ils n'ont rien à discuter ensemble.

L'article 59 fut rejeté.

Dans l'Assemblée Nationale de 1848 se trouvaient nombre de partisans du canton organe administratif : Bechard, Raudot, Pascal Duprat, Odilon Barrot, notamment.

L'article 78 de la Constitution du 4 novembre 1848, voté sur le rapport de M. Odilon Barrot, posait le principe de la substitution des conseils cantonaux aux conseils d'arrondissement. Une proposition de loi en ce sens fut déposée par M. Raudot et renvoyée au Conseil d'Etat chargé de préparer un projet de loi sur la matière. Ce projet ne fut près que vers la fin de 1850. M. Vivien qui en était le rapporteur (il était alors président de la section de législation) déclarait n'avoir pas voulu alarmer les communes et n'avoir pas voulu accorder au canton de budget et de personnalité civile, tout au plus lui accordait-on des attributions consultatives.

Mais la Commission de l'Assemblée Nationale modifia ces conclusions.

Son rapporteur déposa le rapport le 12 juillet 1851 (1). Il condamnait formellement les conseils d'arrondissement, mais la pensée du projet différait de celle qui inspira l'organisation municipale de

(1) *Moniteur Universel,* 2e semestre 1851, page 2235 — Rapport Odilon-Barrot.

l'an III. « Cette Constitution absorbait les communes rurales dans une grande commune cantonale ; elle les transformait en simples sections de communes... l'individualité communale se trouvait à peu près anéantie. Notre projet au contraire laisse à chaque commune tous ses droits, toute son indépendance. Pas une seule des attributions du pouvoir municipal ordinaire n'est transportée au conseil cantonal. »

Ce Conseil comprenait le conseiller général du canton président né, les maires des diverses communes. Le juge de paix n'y siègera que lors de la confection des listes du jury, car son intrusion dans l'assemblée eût été contraire au grand principe de la séparation des pouvoirs. Dans les communes urbaines, le Conseil municipal remplissait avec le concours du ou des conseillers généraux les fonctions de conseil cantonal. Pour les cantons mixtes, répartition proportionnelle des délégués ruraux et urbains. Le Conseil aura un minimum de quatorze membres.

Le Pouvoir exécutif sera armé vis-à-vis de ces conseils du pouvoir de supension et de dissolution. Les conseils auraient la personnalité civile mais sans budget de peur d'aggraver les charges des contribuables. La sous-répartition de l'impôt leur sera attribuée ; ils seront consultés sur toutes les matières intéressant le canton ; ils feront chaque année un rapport au Préfet sur le service des gardes-champêtres et des agents-voyers.

Le coup d'Etat de 1852 empêcha le projet de venir en discussion. Le 26 décembre 1850 l'assemblée avait repoussé à une énorme majorité une proposition

Benoît et Charrassin tendant au retour pur et simple à l'organisation municipale de l'an III.

Seuls des écrivains libéraux soutinrent l'opinion qui avait failli l'emporter, ce furent Vivien dans ses *Etudes administratives* ; Victor de Broglie dans ses *Vues sur le gouvernement de France* ; le Play dans *la Réforme sociale en France* ; Antoine Arago.

Le « programme de Nancy » 1865, portait à son tour la trace de ce mouvement en faveur du canton, mais il allait plus loin que le rapport Odilon-Barrot, il voulait que le canton ait un budget, une délégation siégeant dans l'intervalle des sessions, un président élu, des conseillers élus aussi mais par le suffrage universel.

L'idée avait fait de tels progrès,non seulement dans le public libéral mais dans les sphères gouvernementales,qu'en 1869 le gouvernement saisit le Conseil d'Etat d'un nouveau projet portant organisation de conseils cantonaux qui devaient fonctionner concurremment avec les conseils d'arrondissement. Ce projet n'eût pas de suite, il semble même que le Conseil d'Etat ne l'ait pas examiné. (1)

Mais la commission extra parlementaire de décentralisation nommée en 1870 et dont les travaux ont servi de base à la loi départementale du 10 août 1871 avait conclu à la suppression des conseils d'arrondissement et à leur remplacement par les conseils cantonaux.

(1) Revue générale d'administration 1882. Tome II, page 16.

Ce projet fut repris par MM. Waddington et de Barante, le 28 avril 1871 et pris en considération le 3 juin après un rapport de M. de Salvandy ; renvoyé à la commission parlementaire de décentralisation, il ne fut pas discuté.

Un contre-projet de M. Ulric Perrot (1), sauvegardant les conseils d'arrondissement tout en admettant les conseils cantonaux, ne fut pas plus heureux, (27 mai 1871).

En 1872 M. Jean Brunet, membre de l'Assemblée nationale, déposa une proposition de loi ayant pour but de diviser la France en 40 tribus d'une populution moyenne de 900.000 âmes, chaque tribu en 12 cantons de 80.000 âmes, ceux-ci en 12 communes de 7.000 âmes et enfin ces dernières en 12 sections de communes. Le rapport sommaire de M. Gussmann Serph conclut au rejet de la proposition qui fut retirée par l'auteur le 2 Juillet 1873. (2)

(1) *Journal Officiel* 8 nov. 1871 p. 4351, annexe 264.

(2) L'Aude, l'Ariège, les Pyrénées-Orientales et l'arrondissement de Castres formaient la 39e tribu dont le siège devait être Carcassonne.

Voir *Journal Officiel* 1872, février page 1267 annexe 871 et Juillet 1872 annexe 1278 p. 5000. Voir sur cette question *Journal Officiel* 30 juillet 72 ann. 1301 — *J. O.* fév. 1873 ann. 1562, p. 880 — *J. O.* 2 juillet 1873, p. 1380.

Voir encore sur les questions de décentralisation à l'Assemblée nationale :

— Rapport de M. A. Lefèvre-Pontalis sur la proposition

M. le Maguet (1) déposa le 20 décembre 1879 une proposition de loi remplaçant les conseils d'arrondissement par des conseils cantonaux, avec les mêmes pouvoirs, mais en outre leur donnant le droit de « recevoir, contracter, posséder » comme un établissement d'utilité publique avec l'autorisation du Gouvernement. Ils devaient être composés de délégués des conseils municipaux. Cette proposition ne fut pas prise en considération.

Le 12 août 1881, Gambetta dans son discours aux électeurs de Belleville, exprima l'idée que les communes de France étant trop petites « devraient être groupées de manière à porter leur existence et leur développement au canton. »

L'année 1882 ne vit pas moins de deux manifestations de cette idée, la première due à MM. Bastid,

Raudot (suppression des conseils de préfecture 1872, p. 4207 et 4231, *Journal Officiel*).

— Rapport de M. de Chabrol 1873, p. 5570, 5637 note 2. 5683, 5686.

— Proposition de loi de M. de Franclieu tendant à faire représenter dans les conseils municipaux : La main-d'œuvre, le commerce, l'industrie, les propriétaires en location ayant bail, la science.

J. O. Séance 7 juill. 1873, ann. 1873 p. 4695.

— Proposition de MM. A. Folliet, Chardon, Silva tendant à faire assister le maire d'un conseil administratif élu par le conseil municipal comprenant 2, 4, 6, 8, 10 conseillers et partageant avec le maire le pouvoir et la responsabilité. *J. O.* 29 mai 1874. ann. 2363 p. 3579.

(1) Le Maguet 20 décembre 1879. *J. O.* 1880, ann. p. 1153.

Antonin Dubost (1) et quelques autres de leurs amis politiques, la seconde (2) due au président du conseil M. R. Goblet.

Proposition Antonin Dubost. — Les conseils d'arrondissement sont conservés, les conseils cantonaux comprennent : le conseiller général, les conseillers d'arrondissement, des délégués des conseils municipaux. Pour les villes, le conseil municipal joue avec les conseillers généraux et d'arrondissement le rôle de conseil cantonal. S'il y a des communes rurales à côté d'une ville, une proportion sera réglée pour leur représentation. Le conseiller général est le président-né du conseil ; il y aura quatre sessions par an.

Le canton est une personne morale qui peut recevoir, posséder, contracter mais avec l'autorisation légale. Le conseil pourra provoquer toutes les créations d'utilité cantonale qui lui paraîtront nécessaires ; il pourra, en ce cas, inviter les conseils municipaux par l'intermédiaire du Préfet à délibérer sur les projets présentés par lui. Le Conseil désignera les personnes appelées à faire partie du jury. Il fera deux rapports annuels au Conseil général : le premier avec ses observations sur la sous-répartition des contributions directes entre les communes ; le second sur la police rurale du canton, l'état des routes et le

(1) Dubost, 18 mars 1882. Documents parlem. avril 82, p. 897.

(2) Goblet, 20 mai 1882. Doc. parl. juin 1882, p. 1465 à 1469.

service des agents-voyers et des gardes-champêtres. Enfin il donnera son avis sur les questions intéressant l'agriculture, la salubrité, l'hygiène, la viabilité, etc. Il pourra émettre des vœux sur les objets intéressants le canton.

Projet Goblet.— Nous ne donnerons que l'analyse des principales dispositions. Les idées essentielles étaient d'abord de constituer au canton un budget si modeste fût-il, pour ne pas en faire une réduction des conseils d'arrondissement, ensuite de conserver ces derniers, parce que la Constitution les appelant à l'élection des sénateurs, il aurait fallu reviser la Constitution pour les faire disparaître.

a) *Organisation.* — Les circonscriptions actuelles étaient maintenues. Faisaient partie du Conseil : le conseiller général, les conseillers d'arrondissement, des délégués élus par les conseils municipaux. Le Conseil était juge de la validité de l'élection de ses membres. Il tenait quatre sessions annuelles de cinq jours chacune.

b) *Attributions.* — Répartition de l'impôt entre les communes. Avis sur les demandes en réductions de contributions formées par les communes. Confection de la liste du jury. Avis sur la translation du chef-lieu, la création ou la suppression des offices de notaires, des bureaux de poste, perceptions. Avis sur les règlements de chasse ou de pêche, le classement et le tracé des chemins vicinaux, le régime des eaux, le

classement et le déclassement des routes traversant le canton, etc. Vœux sur les questions intéressant le canton.

Les conseillers remplaceront les conseillers d'arrondissement dans les conseils, ou comités administratifs.

Les conseils cantonaux devaient encore régler par leurs délibérations, l'acquisition, l'aliénation, les baux, échanges, la gestion des propriétés cantonales le changement de destination des édifices cantonaux (sauf la justice de paix), les projets, plans, devis de tous travaux payés sur les fonds cantonaux, les concessions de travaux d'intérêt cantonal, de tramways sur chemins vicinaux, les actions judiciaires pour le canton, les transactions sur ces droits ; la fixation de la part contributive des communes aux dépenses intéressant plusieurs communes ; nomination des conseillers municipaux chargés d'administrer les biens indivis entre plusieurs communes, emploi des subventions pour gazonnement et reboisement, établissement, changement des marchés, etc.

Ils devaient exercer les attributions données aux maires par les lois des 16-24 août 1790, sauf celles que la même loi réservait aux préfets.

Les maires avaient l'obligation d'exécuter dans leurs communes les délibérations du conseil. Le conseil délibérait sur l'acceptation et le refus des dons et legs donnant lieu à réclamations, sur le budget cantonal, etc.

Le projet de budget était préparé par le sous-préfet. Les recettes ordinaires étaient le revenu des biens

cantonaux, le produit de 2 des 8 centimes sur le principal des patentes, le tiers du produit des taxes municipales sur les chiens, le tiers de la taxe attribué aux communes sur les permis de chasse, le produit des amendes de police municipale, etc. Le projet Goblet fut combattu par M. de Marcère (1) qui déclara que « les conseils cantonaux ne répondaient pas à une réalité vivante » et repoussé.

Au cours de la discussion fut déposée une proposition de Lanessan « réclamant pour les conseils cantonaux le droit de se concerter entre eux pour des objets politiques et même de créer des impôts nouveaux selon la formule d'un autonomisme municipal alors à la mode ; la commission de la loi municipale s'en fit une arme pour combattre le principe même de l'institution des conseils cantonaux. » (2) La proposition eût d'ailleurs pour elle à peine cinquante-deux voix le 30 juin 1883.

Proposition Colfavru. (3) — Celle-ci supprime arrondissement, conseil d'arrondissement et sous-préfet. Il enlève aux conseils de préfecture toute

(1) 29 octobre 1883.

(2) Ch. Bellangé, loc. cit. p. 137. 3.

(3) Proposition Colfavru, 28 janvier 1887, *Journal Officiel*, annexes p. 267 et suiv., l'auteur reproduit le rapport Odilon Barrot et le projet Goblet.

fonction de juridiction qu'il reporte aux tribunaux judiciaires : « nul disait-il ne pouvant être juge et partie. » Les demandes en dégrèvement de contributions seront examinées par le juge de paix assisté de deux jurés. Le conseil comprend le conseiller général et des délégués des conseils municipaux ; il siège quatre fois par an. — Attributions : sous-répartition de l'impôt, avis sur les demandes en réductions d'impôt, vœux sur les intérêts du canton. Le conseil règle par ses délibérations les modifications ou l'établissement des sections électorales, le classement et l'approbation des devis des chemins vicinaux ordinaires, l'acquisition, l'aliénation, les baux, les échanges des propriétés cantonales ; les concessions des travaux d'utilité cantonale ; le conseil exerçait encore les attributions des maires pour la salubrité des denrées.

Proposition Maurice Faure. (1) — Comme la précédente elle faisait élire les conseillers cantonaux par les conseils municipaux, les attributions étaient les mêmes que dans la précédente. Mais les sous-préfets sont conservés ainsi que les conseils de préfecture. L'idée originale du projet est de donner aux conseils cantonaux le choix du juge de paix et de ses suppléants. (2)

(1) 4 mars 1895, documents parlement. annexe 1208, p. 237.

(2) Tout comme un garçon de bureau, un afficheur ou un tambour de ville ; l'auteur du projet ne dit pas s'il compte rehausser ainsi le prestige de la magistrature cantonale.

Proposition Boudenoot. (1) — L'auteur veut créer un syndicat de communes obligatoire, il constate une fois de plus l'inutilité de l'arrondissement ; il faut pourtant éclairer, fortifier les communes rurales sans toucher à leur individualité, les petites communes n'ont souvent ni ressources pécuniaires, ni hommes de valeur. La police champêtre sous la main des municipalités est défectueuse, les gardes étant le plus souvent aux ordres du maire qui s'en sert pour son service privé, il importe de les surveiller étroitement.

Les membres du conseil cantonal seront élus *au scrutin de liste par canton*, dans les villes le conseil municipal en remplira les fonctions. Le greffier du juge de paix en sera l'archiviste, le bureau sera élu par l'assemblée, les séances se tiendront chaque mois. Dans les attributions se retrouvent celles qu'énuméraient les propositions précédentes. Le budget sera réglé par le conseil général, voté par le conseil cantonal, préparé par le préfet et le sous-préfet. Les conseils d'arrondissement subsisteront, mais ils seront composés des présidents et vice-présidents des conseils cantonaux. Les cantons pourront contracter des emprunts remboursables dans quinze ans. Les dépenses seront ordonnancées par le préfet et le sous-préfet.

M. Boudenoot pas plus que M. Maurice Faure n'estimait donc que la loi sur le syndicat des communes,

(1) 4 novembre 1898, *Officiel* page 139, annexe 303.

déposée à la Chambre le 5 juin 1888 et votée le 22 mars 1890, fut une innovation satisfaisante. Cette loi constatait dans son exposé des motifs qu'aucune des tentatives faites pour donner aux populations rurales une organisation intermédiaire entre la commune trop petite et le département trop étendu n'avait pu aboutir. « Ou bien l'on créait un organisme trop puissant qui blessait profondément l'esprit municipal en absorbant les communes au profit de cette division territoriale (le canton) absolument factice, improvisée par le législateur de 1789 comme une sorte de sectionnement électoral pour la nomination des administrations de district et formée arbitrairement de surfaces de quatre lieues carrées ; ou bien l'on poussait le goût de la décentralisation jusqu'à décentraliser le département lui-même au grand détriment de notre système politique ; ou bien encore on se contentait d'une apparence en réunissant au chef-lieu de canton une assemblée sans attributions, reflet affaibli des conseils d'arrondissement ».

Le Gouvernement rejettait les uns et les autres de ces projets ; il lui semblait inutile de compliquer notre système administratif d'un nouveau conseil d'arrondissement qui ne serait qu'un « obstacle de plus dans la marche des affaires » ; d'autre part il ne voulait pas porter atteinte aux franchises communales, mais pour lui le défaut capital de tous les projets, la cause de leur échec, c'est que le canton est un rouage factice. M. de Rémusat l'a dit avec force, *les intérêts cantonaux n'existent pas*. De plus il n'y a pas toujours affinité d'intérêts, il y a des rivalités de

chef-lieu, la majorité pourrait blesser des intérêts respectables.

L'exposé des motifs reconnaissait toutefois que certains services publics étaient à organiser : les bureaux de bienfaisance par exemple qui manquaient à 20.000 communes ; l'enseignement professionnel privilège de certaines grandes villes... et proposait d'autoriser la formation d'associations spontanées entre des communes limitrophes d'intérêt collectif. Les grandes lignes du projet étaient les suivantes : 1° l'association des communes est facultative ; 2° les objets pour lesquels une association inter-communale est fondée sont déterminés limitativement par le décret de Constitution ; 3° régulièrement créée par un décret en Conseil d'Etat l'association à la personnalité civile ; 4° elle a un budget dont le principal élément est la contribution obligatoire des communes associées ; 5° elle est administrée par un conseil où sont représentées toutes les communes associées. Ses pouvoirs sont uniquement limités à ceux qui sont nécessaires au fonctionnement de l'œuvre. Ce projet devint la loi du 22 mars 1890.

Cela ne pouvait satisfaire les partisans d'une modification plus grave. On a vu M. Boudenoot réclamer un syndicat obligatoire, et c'est l'avis de tous ceux qui ont mis dans les conseils cantonaux l'espoir d'une transformation partielle de notre machine administrative.

Dans sa thèse du 28 octobre 1897, M. Robert

Leullier (1) préconise une décentralisation basée sur le canton. Il pose, en principe, la nécessité d'un intermédiaire entre le département et la commune, l'arrondissement étant trop vaste, le canton réunit les qualités voulues pour être cet intermédiaire (p. 58 et suiv.) Il supprime les conseils d'arrondissement dont « la seule utilité est de permettre à quelques vanités individuelles de se produire, mais il conserve le Sous-Préfet qui, assure-t-il, est indispensable (2) ». (Page 86). La composition du conseil cantonal n'est pas indiquée : ses membres seront-ils élus au scrutin de liste ou par les conseils municipaux ? L'auteur s'en rapporte « à des esprits plus expérimentés » mais il estime que l'adjonction au conseil d'un certain nombre de fonctionnaires en exercice ou de préférence en retraite, aurait d'excellents effets. Le bureau serait élu annuellement par le conseil. L'instruction des affaires serait donnée à l'assemblée elle-même et non au Préfet ou Sous-Préfet.

Le budget des recettes proposé par M. Goblet, en 1882, paraît insuffisant à M. R. Leullier ; il y ajoute la moitié de la taxe sur les voitures, charriots, bicyclettes, le produit de certaines licences, notamment les patentes des débitants de boissons, le produit des amendes perçues au profit des communes, le produit des expéditions des actes administratifs cantonaux.

(1) Du canton considéré comme organe de décentralisation. Thèse Paris 1897, Arth. Rousseau, éditeur.

(2) Il eût été bon de le démontrer ; nombre de bons esprits étant convaincus du contraire.

Quant aux attributions, elles se rapprochent sensiblement de celles que le projet Goblet donnait aux cantons : sous-répartition de l'impôt, classement, plan et tracé des chemins vicinaux ordinaires, etc. Partisan d'une assez large autonomie, M. R. Leullier veut que la plupart des délibérations soient exécutoires « sans aucune approbation expresse, sauf annulation pour excès de pouvoir, violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique prononcé par un décret du chef de l'Etat en la forme des règlements d'administration publique. »

Il ne veut pas d'écoles primaires supérieures au chef-lieu de canton, « la création de ces écoles ne fera qu'augmenter la dépopulation. Que restera faire dans les campagnes le jeune diplômé ? ». Au contraire, il demande des écoles professionnelles. Enfin, l'assistance médicale serait réglée par le canton.

Nous devons une mention spéciale au projet que M. Ch. Bellangé a longuement et excellemment exposé dans son « Gouvernement local en France (1) » ; il veut un « canton administratif » et non un simple conseil avec des attributions plus ou moins considérables.

Le cadre en sera préalablement mis en harmonie avec les besoins ou les aspirations : le canton doit être une « commune agrandie » ; le type, c'est la petite ville avec un groupe de villages. Ce canton pourrait être une seule commune assez grande.

(1) Le gouvernement local en France et l'organisation du canton p. Ch. Bellangé, Paris 1900. Didier, éditeur, 465 p.p.

La composition du conseil peut être laissée à la désignation par la loi, donnée à l'élection par le suffrage universel ou déléguée aux conseils municipaux. M. Bellangé souhaite que les Maires siègent au conseil ; à côté d'eux, d'autres personnalités élues de quelque façon, mais élues. La population servirait à fixer la proportion des membres élus ; le conseil aurait donc trente, quarante membres ; les « séances n'en seraient que plus animées ».

Le Conseiller général présiderait de droit cette assemblée.

Dans l'intervalle des sessions, une commission permanente représenterait le canton, le Maire du chef-lieu serait l'âme de la commission (p. 154 et suiv.) Attributions : d'abord, la plupart de celles que MM. Goblet, Faure et Boudenoot lui délèguent ; ensuite, un « droit d'observation sur les comptes et budgets municipaux... et un droit de recours, au besoin (p. 171) ; en outre une part dans l'administration provisoire des communes dont les conseils municipaux auraient été dissous ». Il serait souhaitable encore que ce conseil put signaler « les fautes lourdes, les irrégularités susceptibles de motiver une pareille mesure » (p. 172).

Les idées originales de M. Bellangé sont la création d'un représentant du pouvoir central, celle d'un secrétariat.

Il remarque que ni un sous-préfet, ni un commissaire de police, ni un juge de paix ne peuvent remplir le rôle de commissaires du Gouvernement. D'autre part, l'organisation défectueuse du ministère public

en simple police, du service de suppléance des juges de paix, l'isolement de ces magistrats, la police rurale mal faite l'amènent à proposer la création d'un magistrat chargé de ses services en même temps que de siéger au conseil cantonal au nom du pouvoir central. C'est à peu de chose près le *Commissaire du Directoire exécutif*.

Le secrétariat cantonal inspiré aussi de la Constitution de l'an III est pour M. Bellangé un rouage important : il en confie la direction à un secrétaire en chef ayant rang dans l'administration générale, compétent et spécialisé dans ses fonctions. Il en fait un auxiliaire précieux pour les communes en dehors de ses attributions cantonales : comptes et budget du canton, écritures, enquêtes, recherches, travaux de documentation ; aux communes il peut louer ses services comme ces hommes de loi, dont parle Taine, qui louaient leurs services aux communes de Savoie avant l'annexion. A lui le soin des « statistiques, mercuriales, questionnaires, recensements » demandés aux mairies.

Dans ce cadre M. Bellangé place un délégué militaire chargé de transmettre les engagements volontaires, la transmission et l'instruction des demandes de congé, de dépense et de sursis ; la réunion des renseignements sur les ressources et approvisionnements en cas de manœuvres ou de guerre, la publication des ordres d'appel, la préparation des logements et cantonnements des troupes, la surveillance des sociétés de tir, etc. L'organisation des sapeurs-pompiers, le fonctionnement des comités d'hygiène,

des bureaux de bienfaisance, l'unification de la voirie, les services des contributions, trouvent leur place au chef-lieu de canton ainsi que les services du cadastre, de la conservation des hypothèques.

La justice cantonale se lie pour M. Bellangé à ces nombreuses réformes, il ne veut pas de juges élus car « il est funeste que le juge doive sa place à ceux qu'il est appelé à juger » (1), mais des juges inamovibles et compétents. Il leur donne l'examen de la plupart des questions en première instance ; les questions qui comportent un débat approfondi le juge les renvoie au tribunal d'arrondissement où il ira siéger en des sortes d'assises civiles avec les juges des tribunaux civils réunis au chef-lieu du département (2). Il propose, sans enthousiasme d'ailleurs, de créer une juridiction communale de simple police, attribuée aux conseils municipaux.

Il veut créer des « jurés cantonaux » chargés de l'arbitrage et de la conciliation, des jurés correctionnels, des experts élus. Enfin, comme Victor de Broglie, il veut embrigader les gardes-champêtres, mais sous la direction du représentant du ministère public dont nous avons parlé.

Prévoyant l'impopularité qui s'attacherait aux conseils cantonaux si, à leur tour, dans le but d'avoir

(1) Ch. Bellangé p. 242. et 243 : Réflexions bien justes, sur la situation des juges de paix.

(2) Voir sur ces questions : Revue de la réforme judiciaire mai 1887. Revue politique et parlem. octobre 1896, p. 61, etc.

les ressources indispensables aux nombreux services qu'ils organiseraient, ils pouvaient frapper le contribuable d'une surcharge d'impôts, il propose une suppression absolue des centimes additionnels remplacés par l'attribution au département, à la commnne et au canton d'une des quatre contributions foncières en principal. Nous ne pouvons que signaler les nombreuses et excellentes réflexions auxquelles donne lieu l'examen de tous ces points, renvoyant pour de plus amples détails au volume si intéressant et si documenté de M. Ch. Bellangé.

M. Auguste Billiard, écrivant le mot canton dans le Dictionnaire politique édité en 1841 par Pagnerre, voulait substituer comme unité administrative le canton à la commune. Examinant l'organisation municipale de l'an III, il y voyait pour le canton « des ressources, une intelligence, une force que ne pouvaient avoir les infiniment petites divisions communales ». Pour lui « le vice capital de cet état de choses était, comme aujourd'hui, la confusion des intérêts généraux avec les intérêts d'association particulière et de localité ». Il attendait beaucoup de bons effets du rapprochement des villes et des campagnes « les unes éclairant les autres, se prêtant un mutuel appui ».

Mais surtout dans le canton, il serait possible d'assurer des secours *aux blessés en travaillant,* aux ouvriers en chômage, aux vieillards et aux orphelins. Que d'avantages aussi pour l'emploi de la garde nationale dont il veut faire le meilleur auxiliaire d'une magistrature de canton et qui, dit-il, rendra inutile la gendarmerie.

Enfin il escompte une administration plus éclairée, une excellente répartition de l'impôt, une vicinalité rationnelle, et une entente féconde entre les citoyens sur leurs intérêts immédiats.

Le canton élirait tous ses magistrats, il aurait un conseil délibérant, un président chargé de l'exécution mais serait soumis à la tutelle d'un conseil placé au chef-lieu et qui jugerait si la décision prise était ou non conforme à la loi.

Des sections à peu près égales serviraient de cadres aux écoles, aux fonctionnaires de l'état-civil, aux opérations du recensement ; les instituteurs en seraient chargés de préférence aux maires « que nous avons aujourd'hui » (p. 186).

Un jury national élu siégeant à Paris servirait, en dernier ressort, à garantir l'individu contre l'arbitraire des ministres ou de tout autre détenteur du pouvoir.

Dans sa remarquable thèse (1) sur le Gouvernement direct, M. Albert Sarraut rapporte l'intéressant projet Renouvier-Fauvety. En voici l'analyse : pour être vraiment libre, le peuple doit lui-même discuter et voter les lois préparées par des assemblées qu'il aura élues ; il ne peut les faire exécuter sans délégation, mais cette délégation doit être la plus brève possible et enfermée dans des limites si précises, qu'aucune usurpation des pouvoirs ne puisse être tentée.

La base de l'organisation politique doit être la commune-canton avec une population d'environ

(1) PP. 369 et suiv.

18,000 âmes ; l'administration en sera confiée à une assemblée communale élue dans la proportion d'un membre par 200 habitants : à elle de nommer tous les fonctionnaires, de remplir toutes les fonctions administratives, depuis la répartition de l'impôt jusqu'à la tenue de l'état-civil. Mais, annuellement, le budget est soumis à l'approbation populaire, les taxes locales, spéciales, sont votées par le peuple, en assemblées primaires ; l'assemblée elle-même n'a que des pouvoirs annuels.

Chaque canton-commune a un journal officiel adressé à tous les habitants qui y liront, sans bourse délier, les lois, arrêtés et autres documents généraux ou locaux ; il y a encore une agence de statistique, un collège qui fournira l'instruction obligatoire, une légion communale avec des cadres élus, un tribunal avec des juges élus, des jurés tirés au sort, une police avec un chef élu lui aussi ; une banque communale dont le seul caissier central échappait à l'élection. Enfin, un Préfet cantonal, sorte de commissaire du Gouvernement, chargé d'une mission de surveillance vis-à-vis de l'exécution des lois et des divers règlements.

La France devait comprendre 2,000 de ces cantons-communes. Trois ou quatre de ces unités envoyaient un représentant à l'Assemblée nationale, devenant à la fois pouvoir législatif et pouvoir exécutif : des « comités » se partageant les différentes affaires, les bureaux que le projet qualifie de « féodalité de l'écritoire » disparaissent. Bien entendu, toutes les lois sont soumises au *referendum :* le rejet du budget par

le peuple entraîne, de plein droit, la dissolution de l'assemblée. Les auteurs du projet espèrent d'ailleurs que la société se passera de plus en plus de lois ; l'homme n'aura plus besoin de codes quand la société sera assez forte pour se passer de ces « béquilles ».

M. Ch. François dans la « *Représentation des intérêts dans les corps élus* » constate que le citoyen vote « comme un être quelconque et c'est tout. S'il a des besoins, des intérêts qui tiennent à sa situation sociale, économique, territoriale, nul moyen ne lui est fourni pour les faire connaître et obtenir leur satisfaction ».

Il déplore le peu de valeur des candidats aux fonctions publiques, devenus des politiciens, c'est-à-dire une plaie véritable. « Les méritants, les modestes »... écoutent « leur désir de tranquillité ou leur timidité »... « Le pouvoir appartient à ceux qui sont ou qui semblent être les plus nombreux. » Le remède lui paraît être une représentation des intérêts basée sur une organisation cantonale et régionale.

L'administration du canton serait donnée à un maire, assisté d'un comité cantonal, prenant les avis de conseils cantonaux.

La représentation des intérêts incomberait à une chambre cantonale, comprenant les élus des classes libérales, des commerçants, des industriels subdivisés en autant de groupes autonomes qu'il serait nécessaire, par exemple : industrie du bois, des métaux, des transports, etc. ; sans oublier les élus des gens de maison, des employés, etc. ; l'importance de la représentation se mesurant surtout à l'importance de la fonction sociale d'après sa place dans la société.

Cette chambre compterait jusqu'à soixante membres.

Des comités composés de spécialistes formeraient les conseils cantonaux, conseil de l'hygiène, alimentation et salubrité composé des médecins, pharmaciens, vétérinaires du canton ; conseil de la voierie : avec les ingénieurs, architectes, conducteurs, agent-voyers, artistes, etc. ; conseil de l'agriculture. Ces conseils seraient présidés par des adjoints spéciaux qui exécuteraient leurs décisions. Les conflits seraient tranchés par la chambre cantonale.

M. François proprose une organisation analogue pour la province, le département disparaissant comme trop exigu ; la composition du parlement serait aussi modifiée dans le même sens, nous ne pouvons sur ce point que renvoyer à son curieux et intéressant ouvrage p. 195 et suivantes.

SECTION II

Examen critique des projets postérieurs

L'exposé des motifs de la loi du 22 mars 1890 divisait en deux groupes les nombreux systèmes d'organisation cantonale qui ont été proposés depuis la Constitution de l'an III. 1°) « Les uns n'organisant au canton qu'une assemblée purement consultative, destinée soit à remplacer, soit même à doubler les conseils d'arrondissement. A ce groupe appartiennent les projets de la commission parlementaire de 1837, qui autorisait les Maires du canton à se réunir annuellement dans une assemblée qui donne-

rait son avis sur les intérêts communs du canton et sur les divers objets que les lois spéciales lui confèreraient. » Il faut y ajouter le projet du Conseil d'Etat de 1850, supprimant les conseils d'arrondissement et les remplaçant par des conseils cantonaux à attributions consultatives ; celui de 1869, celui de M. le Maguet en 1879.

2°) « Les autres, au contraire, font du canton une unité administrative complète qui prend rang entre le département et la commune, a comme eux un budget, une assemblée jouissant du pouvoir délibératif et connaissant de tous les besoins de la circonscription, qui possède, en un mot, la personnalité civile et financière la plus étendue. » Projets de la commission de l'assemblée législative de 1851, de la commission extra-parlementaire de 1870, proposition Waddington et de Barante en 1871, projet Goblet en 1882, propositions Colfavru, Maurice Faure, Boudenoot (1887, 1895 et 1898).

Examinons successivement ces deux groupes de systèmes.

A) Préconiser la suppression des conseils d'arrondissement avec toute sorte de bons motifs, faire valoir l'accord général des publicistes et des hommes politiques sur ce point spécial est à coup sûr chose excellente, mais, après cette croisade, conclure, en proposant la création d'un conseil cantonal et en lui conférant les attributions des conseils qu'on a si vaillamment combattus, nous semble un bien piètre résultat. Nous ne pensons pas, en effet, que le mot canton ait, comme une nouvelle lampe d'Aladin, des

vertus magiques, il ne suffit pas d'inscrire à la suite du substantif conseil l'adjectif cantonal pour avoir sauvé la France du mal de la centralisation.

A quoi bon ce nouveau rouage s'il n'a pas plus d'action que son prédécesseur ? ne sera-ce pas un obstacle de plus ? en sommes-nous encore à penser que ces petits sénats de chef-lieux de canton, formulant des vœux platoniques, excellents ou ridicules, nous encombrant de personnalités, de paperasses, d'avis et de réclamations sont de l'essence même de tout Gouvernement ?

Des vœux ? mais tout le monde en forme ! dans la presse, dans les clubs, dans les banquets ; des avis ? mais qu'on les demande enfin aux syndicats agricoles ou aux chambres d'agriculture, aux chambres de commerce, aux comités techniques plutôt qu'à un conseil même cantonal qui répondra au hasard le plus souvent.

Et l'on a si bien senti l'inutilité d'une aussi maigre réforme que tous les projets depuis 1882 ont élevé leur ambition à faire de l'assemblée cantonale une réalité puissante, tenant le milieu entre le département trop vaste et la commune trop petite.

B) Les partisans d'un système d'organisation cantonale partent des principes suivants : 1° les ressources de beaucoup de communes sont trop modestes pour la bonne administration des services locaux ; 2° l'arrondissement ne répond à aucune des nécessités des intérêts locaux ; 3° le canton seul avec « ses intérêts homogènes et ses facilités de communication » est le centre convenable à l'extension des

libertés communales et de certains services publics.

Nous savons, en effet, que 650 communes n'atteignent pas 100 habitants ; que 15000, environ, en ont moins de 500 ; enfin, qu'il y en a 8,646, tout au plus, qui dépassent 1000 âmes. Dans certaines, la valeur du centime n'atteint pas 15 francs, nous en connaissons qui ont 22 électeurs, dont 10 conseillers municipaux.

Nous ne discutons pas davantage que l'arrondissement ne soit une circonscription factice réunissant « des pays de plaine et des contrées montagneuses, des localités rurales et de grandes agglomérations urbaines », nous ne souhaitons par plus le maintien des conseils d'arrondissement que celui des sous-préfets.

Mais nous nous demandons s'il y a un intérêt primordial à créer, au canton, une assemblée délibérante « possédant la personnalité civile, administrative et financière la plus étendue » ? Sans doute, le canton réunit gendarmes, curé-doyen, notaires, huissiers, juges de paix ; sans doute un conseiller général y est élu, des commissions s'y réunissent, des listes du jury y sont faites. Reconnaissons aussi qu'il est « le cadre naturel dans lequel, à chaque innovation, le législateur fait rentrer, sans efforts, les services qu'il crée » (projet Goblet) ; mais cela signifie-t-il autre chose, sinon qu'il est une circonscription territoriale commode pour les citoyens et pour le législateur ?

On ajoute qu'il faut un intermédiaire entre la commune et le département ; que, d'ailleurs, il est des services publics qui ne peuvent trouver d'organisation dans la commune trop exiguë, ni dans le département

trop vaste ; l'on cite volontiers les écoles primaires supérieures, les écoles professionnelles, les bureaux de bienfaisance, les hospices. Les termes de ces énumérations ne gagnent pas à être interrogés de plus près.

Un canton de 10 à 12,000 âmes a-t-il des ressources suffisantes pour organiser un enseignement primaire supérieur ? de quelle utilité seront alors les établissements établis à grands frais dans les villes ? qui fréquentera cet enseignement...? On oublie, semble-t-il, que l'intérêt des maîtres et des élèves est d'être réunis en grand nombre pour créer un niveau assez élevé, pour que les maîtres, ayant des élèves, ne se découragent pas ou fassent défaut ; pour, qu'entre les élèves, il y ait une suffisante émulation. Il faut l'avouer, un enseignement primaire supérieur, au canton, est une chimère irréalisable (1).

Quant à l'enseignement professionnel, nous n'en voyons pas davantage l'utilité ; veut-on nous permettre un exemple ? Prenons un canton tout agricole, comme presque tous ceux de l'Aude, de la Haute-Garonne, etc. ; quel enseignement professionnel y créera-t-on ? sera-ce un institut de labourage, une école normale de faucheurs ou, plus généralement, une école pratique d'agriculture ? Mais nous savons que tout garçon âgé de 18 ans, élevé au milieu d'une exploitation agricole,

(1) Nous renvoyons sur ce point à l'enquête qui fut faite en l'an VI sur les desiderata des cantons en matière d'enseignement et que nous avons rapportée dans notre chap. IV.

en remontrerait à ses maîtres pour la pratique de son métier.

Un hospice cantonal serait assurément souhaitable, mais la même difficulté nous arrête, une population de 12 à 15.000 âmes subviendra difficilement à son entretien et nous reviendrons fatalement à une centralisation nécessitée par le besoin même de faire vivre ces hospices. Quant aux bureaux de bienfaisance est-il donc si désirable d'en centraliser les ressources au chef-lieu de canton, ne craint-on pas qu'à venir de si loin l'assistance ne perde du discernement qu'elle doit avoir ? Et il nous semble qu'au lieu de cette organisation officielle, des sociétés privées de secours mutuels seraient mieux à même de secourir sans grever de nouveaux centimes additionnels des cotes déjà bien lourdes.

L'examen de l'article 32 du projet Goblet n'ajoute rien à ces observations : pourquoi attribuer au canton la nomination des conseillers municipaux chargés d'administrer les biens indivis entre deux ou plusieurs communes ? plaisante manière d'entendre l'autonomie communale que d'enlever aux communes la gestion de leurs biens propres ou du moins le choix de leurs administrateurs ! Nous ne voyons pas non plus quel avantage on retirerait de l'emploi par une assemblée cantonale des subventions pour le gazonnement et le reboisement, ou de la répartition de l'impôt au chef-lieu de canton plutôt qu'au chef-lieu d'arrondissement sinon que l'on augmenterait les pouvoirs du Conseil général et les chances de surcharge pour certains cantons.

Au contraire nous apercevons nombre d'inconvénients que nous essayerons de développer.

Remarquons d'abord que pour donner à l'organisation cantonale mieux que des vœux à formuler on doit ou bien déposséder le département et la commune ou bien imaginer des besoins nouveaux, nous dirons si l'on préfère : donner satisfaction à des intérêts sacrifiés.

« Donner aux conseils cantonaux, dit M. Ch. Bellangé, les bans de vendange, à demi disparus du reste, ou l'échenillage, ou la décision, en premier ressort du moins, sur les marchés d'approvisionnement à établir dans l'étendue du canton, ou la fixation de la part contributive des communes aux dépenses des travaux intéressant plusieurs communes du canton, ce n'est pas trop attenter à l'indépendance communale » (p. 170). Non sans doute, mais ce n'est non plus doter bien richement le nouvel organe délibérant et « l'acceptation des dons et legs, l'assurance des bâtiments cantonaux, les concessions de tramways, les règlements relatifs au curage des cours d'eau » n'augmenteront guère ce patrimoine.

Car il est évident qu'au bout d'un siècle d'existence département et commune se sont partagé toute la besogne utile ou d'un intérêt pressant ; on sait que l'arrondissement fut toujours un « parent pauvre, » un « cousin Pons » de ces deux puissances, pour qui l'on réclame encore une émancipation plus complète, et, à ne pas vouloir porter atteinte aux droits acquis, on risque fort, le champ de l'activité administrative

étant restreint, de refaire, à grand orchestre, un nouvel arrondissement : *ridiculus mus.*

Et encore ne serait-ce que demi-mal, les conseils d'arrondissements s'ils sont inutiles ne sont, au moins, pas nuisibles ; mais nous avons vu que le canton aurait un budget et pourrait contracter des emprunts. Cela était inévitable ; faire des hospices, créer des écoles professionnelles, se lancer dans des travaux cantonaux devait forcément dépasser les quelques centimes enlevés aux communes sur les permis de chasse, les taxes quelconques, les patentes et, pour accomplir ce brillant programme, une seule ressource est possible : L'emprunt. De sorte que le contribuable endetté déjà par un conseil municipal, par un conseil général, par un parlement, traînant en outre le poids des dettes léguées par le passé, verrait encore se traduire cette nouvelle réforme par une nouvelle colonne de chiffres se soldant par l'inévitable et régulière augmentation d'impôts.

L'expérience nous démontre que les impôts créés pour en remplacer d'autres, destinés, assure-t-on, à disparaître, sont généralement conservés en même temps que leurs substituts, devenus des collaborateurs. Du reste les communes atteintes dans leurs recettes demanderaient aux octrois, ou à d'autres centimes, un supplément de ressources et le premier résultat de l'organisation cantonale serait d'augmenter encore la dette du contribuable.

Nous allons plus loin, alors même que le système des ressources cantonales serait calculé de façon que ni les communes ni les départements n'aient leurs

recettes diminuées, nous nous opposerions à la réforme projetée, tant il nous paraît impossible que l'emprunt n'en soit la résultante directe.

Les inconvénients de l'organisation cantonale ne s'arrêteraient pas à une augmentation budgétaire et nous en voyons un autre dans la pléthore de personnalités encombrantes qu'elle décorerait d'un vain titre.

M. Boudenoot écrivait dans l'exposé des motifs de sa proposition de 1898 : « Le développement de la vie locale qu'entraînerait cette organisation donnerait satisfaction au besoin d'activité qui travaille certaines intelligences ; il ferait sortir un certain nombre de citoyens de l'indifférence ou ils se complaisent. L'on verrait alors se former sur toute la surface du territoire des réunions d'hommes intelligents, dévoués au bien de leurs semblables et mettant leur ambition à contribuer à la prospérité de leur commune et de leur canton, c'est-à-dire en somme à la prospérité du pays ».

Il semble qu'il y ait là un optimisme au moins exagéré, à moins que l'honorable auteur n'ait voulu former un vœu, dans ce cas nous souhaiterions nous aussi « des réunions d'hommes intelligents, dévoués au bien de leurs semblables » ; mais nous ne nous dissimulons pas que l'apparition dans l'*Officiel* d'une loi créant les conseils cantonaux n'aurait certes pas cette vertu bienfaisante de couvrir les territoires d'assemblées aussi philanthropiques. Nous craindrions au contraire l'éclosion d'une foule de politiciens au verbe touffu, aux promesses alléchantes se servant

de ces réunions modestes comme d'un marchepied vers le Parlement ; nous craindrions que « ce besoin d'activité » ne se contentât pas des simples questions inscrites à l'ordre du jour d'un conseil cantonal et que le politicisme n'envahit cette assemblée comme les autres, au détriment des intérêts locaux.

D'ailleurs ce besoin d'activité, qui tourmente certains esprits, ne peut-il se satisfaire que de cette façon ? N'y a-t-il pas tant d'œuvres différentes et aussi belles, colonisation, perfectionnement des cultures, enseignement volontaire, développement de la mutualité, fondations d'œuvres charitables ? Faut-il donc que faute d'un conseil cantonal, où ces intelligences puissent s'épanouir, elles doivent se condamner à l'inaction ? Sont-ce là des vocations exclusives et environ 22.000 personnes dans le pays vont-elles « se complaire dans l'indifférence, » uniquement par ce qu'il n'y aura pas de conseils cantonaux ? Est-il donc exact qu'en France les initiatives officielles ont, seules, chance d'être suivies et rien ne peut-il se faire que par l'Etat ? C'est un grief, que nous reprocherons aux projets d'organisation cantonale, voilà des entreprises comme l'assistance, la construction de tramways ou de canaux d'irrigation qui peuvent certainement être données aux initiatives individuelles ou plutôt collectives.

L'on est, en France, habitué à tout attendre de l'Etat, à tout lui demander, à se tourner vers lui à tout propos ; il en résulte une complète annihilation de l'activité sociale. Beaucoup de bons esprits, façonnés à cette manière d'être, ne savent pas combiner

deux mesures désirables sans inscrire à la suite quelque intervention gouvernementale.

C'est à l'Etat qu'on demande d'organiser l'assistance et les retraites pour la vieillesse, de créer des hospices et des écoles professionnelles, de couvrir le pays de tramways d'un bourg à l'autre, d'enrégimenter les bonnes volontés en corps officiels à sessions fixes et dûment réglementées, de doter les communes d'instruments agricoles collectifs, sans songer qu'en outre de ceci, que l'Etat opère mal et à grands frais, on s'expose à frapper les autres initiatives d'une complète paralysie. Nous savons combien le remède à ce mal est éloigné de l'esprit de notre législation, mais nous voyons aussi les dangers de ces tendances : « on a donné à l'Etat le pouvoir monstrueux de mesurer la vie aux sociétés de secours mutuels, aux sociétés de patronage, aux crèches, aux orphelinats, aux sociétés savantes, d'interdire, pendant un siècle, les syndicats professionnels et l'on s'étonne après celà que, mis en goût, il veuille pénétrer dans la vie individuelle ! il y a une logique des choses (1) ».

Il faut bien en convenir, c'est la liberté d'association, si tous les gouvernements ne l'avaient religieusement étouffée, qui aurait donné une autre direction aux aspirations générales, en permettant de se passer de l'Etat pour bien des nécessités sociales. « Nous vivons, en France, dit M. Hauriou, au sujet

(1) M. Hauriou, p. 106 note 1 *in fine*. -- *Précis de droit administratif*, 4e éd.

de la liberté d'association sur les idées et les tendances romaines, sans songer que ce sont de pures maximes despotiques reprises par le pouvoir royal ».

Et, comme lui, nous souhaiterons le retour à des idées moins étroites, c'est-à-dire « l'affirmation du principe de la liberté d'association et de fondation ; 2° des formalités de déclaration et de publicité imposées aux fondateurs aussi simples que possible ; 3° l'interdiction des fondations et associations malfaisantes, dans des termes assez précis, pour que le Gouvernement ne puisse pas abuser d'une interprétation extensive (1) ».

La jouissance de la personnalité juridique deviendrait de droit pour toute fondation ou association légalement constituée et nous verrions avec M. Hauriou une garantie suffisante pour l'Etat dans « l'incapacité pour les corps et communautés de se constituer une main-morte territoriale ».

De cette façon nombre de forces inconnues ou méconnues pourraient se faire jour, bien des bonnes volontés, qu'aucune estampille officielle ne saurait attirer, sortiraient de leur retraite forcée et nous assisterions à une éclosion de sociétés, de fondations, d'associations de tout genre ne coûtant rien à l'Etat, n'alourdissant pas d'un autre rouage sa machine compliquée, ne lui imposant pas mille tâches nouvelles qu'il accomplirait aussi mal que celles qui lui sont confiées.

(1) M. Hauriou, p. 107.

Voilà, nous semble-il, la véritable réforme, profonde, essentielle, vitale, de nature à trouver un écho, à faire œuvre utile ; cinq ou six articles de loi y suffiraient, tout le reste serait vain, l'organisation cantonale n'aurait aucun des bons effets qu'on lui désire, elle aurait de graves inconvénients.

CONCLUSION

L'organisation municipale de l'an III se préoccupait peu, somme toute, des intérêts purement communaux, la raison en est dans ce fait évident que la commune est limitée, non, comme le voulait Condorcet, par la possibilité pour un homme d'aller et de revenir en un jour au chef-lieu et d'y suivre une affaire, mais par des bornes plus étroites encore.

La commune de Condorcet n'est déjà plus une commune mais un pseudo arrondissement, et ce qui le prouve bien, c'est que le projet girondin prévoyait des « agences », où un représentant de la loi serait chargé des fonctions essentielles. Ce besoin de donner aux agglomérations les plus infimes, sinon une vie propre, du moins un agent de l'autorité, montre bien que la commune est suivant le mot de Taine la « proximité physique » Et n'avons nous pas remarqué qu'à la Convention, les inconvénients que l'on trouvait aux municipalités cantonales procédaient de la même idée : l'incommodité de la distance ?

Sans doute il existe en France nombre de communes où la population est minime, où la valeur du centime atteint un chiffre (1) dérisoire, mais cet inconvénient si grand qu'il soit ne peut être que déploré, c'est un malheur contre lequel on ne peut rien. Car on doit choisir entre ces deux solutions : superposer aux communes une organisme qui en fin de compte les absorbera s'il est puissant, et nul ne veut que les communes disparaissent, ou bien créer une façon de conseil d'arrondissement vague dans ses attributions et comme lui sans réalité, ni utilité et ici encore nul ne veut créer pour ne rien faire d'utile.

Qu'on le remarque, en l'an III, les munipalités de canton avaient nombre de pouvoirs extra-municipaux et si nous citons la perception de l'impôt, le recrutement des armées, la visite des conscrits.

(1) Le dernier recensement donne 36.192 communes, 2.908 cantons, 362 arrondissements. (*Journal Officiel*, Janvier 1902.)

Il y a plus de 17.000 communes ayant moins de 500 habitants.

Dans certaines le centime vaut 16 francs

A Castelnau-d'Aude en 1900, pour une population de 468 habitants, le centime valait 52,33; pour une autre commune de 398 habitants 45 fr. 72. Voir pour ces statistiques : Situation financière des communes en 1901 présentée par A. Brumann au président du Conseil 1902. Melun. Ce document est édité chaque année, on le trouve dans les arch. dép.

l'entretien des routes, on verra que ce sont des attributions d'Etat.

On avait cru que ces corps restreints, loin de la commune où l'esprit local était si puissant, rempliraient mieux ces fonctions qui dépassaient le cadre communal par leur importance, mais cette solution confusément dégagée ne fut qu'une demi mesure : les hommes tirés pour un moment de leurs villages n'étaient ni plus ni moins que les représentants de ces villages, ils n'étaient que d'imparfaits mandataires de l'Etat, et ce mélange de pouvoirs divers fit que les fonctions d'Etat furent mal comprises ou mises au service des intérêts locaux qui, eux, ne perdaient pas leurs droits implantés profondément dans l'esprit des administrateurs.

On le voit, ces municipalités cantonales étaient « superposées » aux communes dans le but d'assurer aux services d'Etat une meilleure exécution. Nous savons qu'au contraire cet enchevêtrement fut plus nuisible que profitable.

Mais si l'on avait poussé plus loin l'expérience des circonscriptions cantonales, elles auraient perdu leur utilité dernière, c'est-à-dire celle de cadres pour les services d'Etat, car, à mesure que les communications deviennent faciles, les circonscriptions d'Etat doivent s'agrandir.

Il est probable que l'arrondissement deviendra trop étroit pour conserver un certain nombre de

rouages qui, grâce au télégraphe et à la voie ferrée, seront sans aucune gêne reportés au chef-lieu de département. Ce sort probable de l'arrondissement eut été déjà celui du canton s'il avait survécu. Ne peut-on prévoir en effet que l'administré séduit par des communications plus faciles avec le chef-lieu du département, où il trouvera, en même temps, à expédier ses affaires avec l'administration et avec le commerce, l'industrie, etc, n'ira plus guère au canton dénué désormais de tout ce qui lui donnait un peu de vie jadis ?

Remarquons enfin dans notre organisation coloniale le caractère des communes mixtes d'Algérie semblables plutôt à des circonscriptions d'Etat qu'à des communes. Leurs administrateurs sont de vrais fonctionnaires nommés par l'Etat et ils se rapprochent beaucoup des sous-préfets. Les douars sont les communes proprement dites de ces circonscriptions.

Mais si nous pensons qu'il n'est pas utile de créer un rouage nouveau dans notre machine politique, est-ce à dire que nous nous prononcions contre toute réforme? assurément non, et nous souhaitons avec M. Ch. Bellangé une meilleure police rurale, une active surveillance des gestions municipales, une refonte du cadastre ; mais rien de tout cela n'est lié à l'existence des conseils cantonaux, et si l'on admet, grâce

à la liberté d'association, un développement inévitable de l'activité individuelle ou collective, on n'en a que plus de force pour conclure en ce sens. Il arrive un moment où le véritable sens de la liberté n'exige plus le développement de l'autonomie des corps élus, car ceux-ci, parvenus à un certain degré de puissance, cessent d'être une garantie pour la liberté individuelle et deviennent un danger d'autant plus redoutable qu'on aura tout sacrifié en faveur des libertés des administrations sans sauvegarder les droits des administrés.

Déjà, dans la vie communale les dépenses sont votées par ceux là même qui ne les supportent pas ; Robespierre était l'adversaire déclaré de cette conception étrange ; mais il faut renoncer à des errements plus équitables qui seraient qualifiés d'antidémocratiques.

Le résultat naturel a été de plonger la plupart des communes dans des dettes criardes et de grever leurs contribuables au delà d'une juste mesure. Devant l'inutilité de la tutelle préfectorale « énervée, dit M. Hauriou, par des considérations politiques, » on a réclamé du conseil d'Etat un recours pour le contribuable, que cette haute juridiction a fini par admettre.

Nous pensons que cette nécessité de garantir l'individu contre les administrations élues ou non élues s'imposera chaque jour davantage, et qu'un

développement de la jurisprudence du conseil d'Etat permettra de faire cesser certains abus possibles, et encore impunis.

Pour cela il n'est pas nécessaire de créer une autre « personne administrative », il suffit de mieux employer celles que nous possédons et surtout de laisser à côté d'elles une place très large à l'effort collectif ou individuel.

Les administrations municipales de l'an III ont fonctionné dans un milieu défavorable à un essai concluant, nous avons essayé de montrer qu'il ne fallait pas les rendre responsables d'un mal qui venait de plus loin et de plus haut. Conservées en l'an VIII elles auraient vécu car elles étaient viables, au moins pour un temps ; elles auraient sinon changé toute notre administration du moins enlevé aux communes et aux départements bien des attributions. Les évènements en ont autrement décidé, des habitudes séculaires en ont résulté, il ne paraît ni possible ni utile de tenter une restauration plus ou moins complète de ce qui n'est plus de nos jours qu'un intéressant épisode de notre histoire du droit administratif.

C'est dans une autre sens qu'il faut chercher la réalisation des besoins qu'une civilisation perfectionnée découvre à chaque instant : en demandant toujours à l'Etat de suppléer à l'insuffisance de l'individu isolé, il faudrait craindre que l'individu ne perdit jusqu'à son indépendance.

Vu : *Le Président de la Thèse*,

M. HAURIOU.

Vu : *Le Doyen de la Faculté de Droit*,

A. DELOUME.

Vu et permis d'imprimer :

Toulouse, le 14 Mai 1902.

Le Recteur

Président du Conseil de l'Université,

PERROUD.

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

INTRODUCTION. — Pourquoi cette étude, son but, ses limites.. 1 à 6

CHAPITRE PREMIER

L'Organisation municipale de 1789. — Le désordre des communes, leur insubordination. — Tout le monde administre : Clubs, Sociétés populaires, Comités de surveillance. — La Fatigue des esprits : Cause qui contribua à modifier l'organisation municipale..... 7 à 31

CHAPITRE II

La Constitution du 3 fructidor à la Convention

(lois municipales)

Les Travaux préparatoires : partisans, détracteurs, les débats.

La division du terrritoire à l'Assemblée Constituante, opinions de Thouret, Mirabeau, de Puyvallée..... 33

Le projet de Condorcet à la Convention, grandes communes et agences secondaires..... 37

La discussion à la Convention de ce projet..... 41

Le vote sur la conservation des districts..... 43

La Constitution de 1793..... 45

— de 1795, discours de Boissy-d'Anglas..... 46

Discussion du projet des Onze. Adversaires..... 52

— — Partisans..... 54

PAGES

Discussion sur l'institution des commissaires de l'exécutif... 58

L'esprit de la Constitution d'après les débats..... 68

CHAPITRE III

Organisation légale des cantons et des communes. Les organes et leurs fonctions

I^e Section. — Organisation légale des communes et des cantons d'après le chiffre de leur population, municipalités rurales, urbaines 79

II^e Section. — Les organes administratifs, attributions et pouvoirs..... 85

I. Le département, administration centrale.... 85

II. Les municipalités A pouvoirs conférés en 1789 95

— B — en l'an III 100

AA. Administrations municipales..... 101

Attributions des bureaux centraux 102

Des administrations municipales..... 104

1. Biens et revenus communs 105

2. Dépenses locales..... 106

3. Travaux publics..... 107

4. Police 108

5. Répartition des contributions directes..... 111

6. Réclamations des contribuables..... 112

7. Perception..... 116

8. Direction des travaux publics du ressort de la municipalité 117

9-10. Régie des établissements publics — Convervation des propriétés publiques..... 118

PAGES

11. Budget municipal 119

12. Instruction publique 125

13. Fonctions diverses — (Attributions militaires et autres).. 126

BB. L'agent municipal et son adjoint 132

CC. Le président de l'administration 135

DD. Les élections : Qui était électeur, Assemblées électorales, Assemblées primaires, Réclamations 136

EE. Le commissaire du Directoire exécutif 143

FF. Le secrétaire en chef 155

III^e Section. — Fonctions que les lois ne donnaient à aucun de ces organes administratifs 157

CHAPITRE IV

Le Fonctionnement pratique des municipalités cantonales

1^re Section. — Les départements 162

A. Les administrations centrales, organisation des bureaux, attributions, les administrateurs 162

B. Les commissaires généraux du Directoire exécutif : Attributions, Activité, Pouvoir.... 174

Les hommes.. 181

II^e Section. — Les Administrations municipales : installation et organisation, séances..... 187

I. Le Budget municipal { dépenses 197

II. id. { (Nombreux exemples) recettes..... 207

III. Répartition des contributions : réclamations. 211

IV. Perception..... 226

V. Les Travaux publics..... 232

VI. Police. 239

PAGES

VII. Instruction publique..... 264

VIII. Attributions diverses (Garde nationale, visites des conscrits), fêtes décadaires, élections, listes électorales..... 269

III^e Section. — A. Le Président de l'Administration..... 279

B. L'Agent et l'Adjoint..... 279

IV^e Section. — Le Commissaire du Directoire : attributions générales et spéciales..... 286

Rapports décadaires..... 289

Procès-verbal d'une séance de l'administration de Grenade..... 293

V^e Section. — Les Hommes. Les poètes officiels..... 295

CHAPITRE V

Disparition de l'organisation municipale du 5 fructidor, an III

Section I. — Causes de cette disparition..... 309

Section II. — Examen critique de l'organisation municipale du 3 fructidor, an III..... 316

CHAPITRE VI

La réapparition de l'idée

Section I. — Les projets postérieurs..... 333

Section II. — Examen critique de ces projets postérieurs.. 360

Conclusion..... 373

Table..... 381